



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA AÇÃO DE
EQUIPAGEM DOS CONSELHOS TUTELARES
BRASILEIROS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

WESLEY DA SILVA RODRIGUES

BRASÍLIA – DF

2022

**PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA AÇÃO DE
EQUIPAGEM DOS CONSELHOS TUTELARES
BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Mestrando: Wesley da Silva Rodrigues

Orientador: Dr. Vitor Azevedo Pereira Pontual

Brasília - DF

2022

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

R6961p Rodrigues, Wesley da Silva
Promoção dos direitos de crianças e adolescentes: avaliação de
impacto da ação de equipagem dos conselhos tutelares brasileiros /
Wesley da Silva Rodrigues. -- Brasília: Enap, 2022.
59 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado em Avaliação e
Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de
Administração Pública, 2022.

Orientação: Dr. Vitor Azevedo Pereira Pontual
1. Avaliação. 2. Conselho Tutelar. 3. Direitos Fundamentais. 4.
Políticas Públicas. 5. Proteção à Criança e ao Adolescente. I. Título.
II. Pontual, Vitor Azevedo Pereira orient.

CDD 353.4

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

WESLEY DA SILVA RODRIGUES

**PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA AÇÃO DE EQUIPAGEM DOS
CONSELHOS TUTELARES BRASILEIROS**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas

Defendida em 30 de setembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Vitor Pereira Azevedo Pontual, Orientador - ENAP

Prof. Dr. Antônio Claret Campos Filho – ENAP

Prof. Dr. Flávio Cireno Fernandes - ENAP

Prof. Dr. Romero Cavalcanti Barreto da Rocha - UFRJ

BRASÍLIA

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida, inspiração, força, foco e proteção. Por vezes, estando fraco, me fez forte.

Agradeço a minha família. Ao amor e compreensão da minha linda esposa Michelle Xavier que por vezes abriu mão de seus planos para que a incessante jornada deste mestrado não trouxesse desconforto aos nossos tesouros Anna Carolina e José Paulo. Obrigado minha amada esposa, minha filha Anna e ao meu pequeno José Paulo que me vê escrevendo esse texto no dia do seu sétimo aniversário.

Agradeço aos meus colegas de trabalho que foram grandes incentivadores desde a época da seleção para admissão no programa, em especial ao Bruno Garcia que foi um grande conselheiro na jornada até a admissão.

Agradeço aos professores do mestrado por compartilhar conhecimento, reflexões, dores e alegrias, pois juntos nos relacionamos distantes, porém próximos, em meio a um cenário de pandemia.

Agradeço aos amigos Claudio Stacheira e Neusa Ravarotto por terem sido pura inspiração para evoluir na vida acadêmica e correr atrás dos meus sonhos nessa jornada.

Especialmente, agradeço ao Professor Vitor Pereira pelas incansáveis horas de apoio e orientação, posso assegurar que foi uma honra ser guiado por um caminho que, inicialmente, para mim, parecia ser muito distante.

“As crianças, quando bem cuidadas, são uma semente de paz e esperança.”

Zilda Arns Neumann

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEATS	- Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CT	- Conselho Tutelar
CTs	- Conselhos Tutelares
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
FIA	- Fundação Instituto de Administração
ONG	- Organizações Não Governamentais
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
SDH/PR	- Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SIPIA	- Sistema de Informações para Infância e Adolescência

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados da pesquisa “Os Bons Conselhos”	19
Tabela 2 - Infraestrutura dos Conselhos Tutelares comparativa	21
Tabela 3 - Variáveis utilizadas nas estimativas para avaliar o impacto	28
Tabela 4 – Distribuição dos equipamentos durante o período de análise.....	29
Tabela 5 – Regressão linear com efeitos fixos	32

LISTA DE FIGURAS

Figura 2 - Peça de Campanha Nacional de Proteção aos Direitos de Crianças e Adolescentes (SDH/PR 2014)	11
--	----

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 - Registros por Categoria de Direito violado no SIPIA CT de 2010 a 2016.....	15
Gráfico 2 - Registros por UF no SIPIA CT de 2010 a 2016	16
Gráfico 3 - Registros no SIPIA por ano	17
Gráfico 4 - Distribuição de Kits por ano (Fonte: SDH/PR)	29
Gráfico 5 - Impacto do tratamento sobre os registros no SIPIA	33
Gráfico 6 - Impacto sobre denúncias do Disque 100	34
Gráfico 7 - Impactos sobre matrículas na pré-escola	35
Gráfico 8 - Impacto sobre as matrículas no ensino fundamental	36
Gráfico 9 – Exemplo de gráfico gerado pelo código DID Imputation – Borusyak.....	44

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Composição do SGD elaborada pela Universidade Federal de Santa Catarina9

Quadro 2 - Mapa de processos e Resultados da Ação de Equipagem dos CTs.....22

RESUMO

A equipagem dos Conselhos Tutelares brasileiros faz parte de um conjunto de ações planejadas pelo Governo Federal no âmbito do programa de promoção dos direitos de crianças e adolescentes apresentado do Plano Plurianual e 2012 a 2015. O estudo foi estruturado de forma a percorrer um caminho histórico e informativo prévio para contextualizar o cenário e execução da ação, assim como percorrerá todo o construto literário e metodológico que levarão aos resultados da avaliação de impacto proposta. Foi realizada uma revisão da literatura buscando os principais conceitos abordados na pesquisa e no campo do estudo dos direitos humanos de crianças e adolescentes, assim como avaliações e estudos semelhantes no campo das políticas sociais e avaliações quantitativas desenvolvidas por metodologias econométricas, em partícula diferenças em diferenças. O Objetivo central é buscar evidências do impacto da ação em relação às contrapartidas centrais da ação que serão apresentadas, assim como em variáveis relacionadas ao direito à educação que figura como um dos principais temas registrados como violação de direitos no Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA. Foram feitas análises econométricas por métodos de diferenças em diferenças de forma a isolar variáveis não observáveis e realizar recortes temporais por tratar-se de programa com entrada em fases no decorrer do tempo. Por fim, será discutido os achados encontrados, sua significância estatística para justificar o impacto e discussões sobre os efeitos causados.

Palavras Chaves: avaliação de impacto, conselho tutelar, garantia de direitos, políticas públicas, evidências, análise econométrica.

ABSTRACT

Equipping the Brazilian Guardianship Councils is part of a set of actions planned by the Federal Government as part of the program to promote the rights of children and adolescents presented in the Multi-Year Plan for the period 2012 to 2015. The study was structured so as to go through a previous historical and informative path to contextualize the scenario and execution of the action, as well as go through the entire literary and methodological construct that will lead to the results of the proposed impact evaluation. A literature review was carried out looking for the main concepts addressed in the research and in the field of the study of the human rights of children and adolescents, as well as similar evaluations and studies in the field of social policies and quantitative evaluations developed by econometric methodologies, in particular differences in differences. The central objective is to seek evidence of the impact of the action in relation to the central counterparts of the action that will be presented, as well as in variables related to the right to education that figure as one of the main issues registered as rights violation in the Information System for Children and Adolescents - SIPIA. Econometric analyses were carried out using difference-in-differences methods in order to isolate unobservable variables and to perform temporal clippings, since this is a program that enters in phases over time. Finally, the findings will be discussed, their statistical significance to justify the impact and discussions about the effects caused.

KEYWORDS: impact assessment, guardianship council, guarantee of rights, public policies, evidence, econometric analysis.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	vii
LISTA DE TABELAS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
LISTA DE GRAFICOS.....	x
LISTA DE QUADROS	xi
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiii
SUMÁRIO.....	xiv
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. OS CONSELHOS TUTELARES E O CONTEXTO INSTITUCIONAL	7
3. REVISÃO DA LITERATURA	12
4. O PROBLEMA	15
4.1. O programa de promoção dos direitos de crianças e adolescentes.....	18
4.2. O cenário para propositura da ação	19
4.3. Mapa de processos da política de equipagem.....	21
5. A EXECUÇÃO DO PROGRAMA E AÇÕES.....	23
6. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	25
6.1. Bases de dados.....	27
6.2. Variáveis utilizadas nas análises.....	28
6.3. Equipagem, violação e denúncias.....	28
7. RESULTADOS	32
7.1. Impacto da ação de equipagem sobre o uso e registro no sipia.....	33
7.2. Impacto da ação de equipagem sobre as denúncias disque 100	34
7.3. Impacto da ação de equipagem sobre as taxas de matrícula na pré-escola	35
7.4. Impacto sobre as taxas de matricula anos iniciais do ensino fundamental.....	36
8. CONCLUSÃO.....	38

REFERENCIAS	41
ANEXO	44

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo realizar a avaliação de impacto da ação de equipagem dos Conselhos Tutelares (CTs) brasileiros que foi promovida pelo Governo Federal por meio do Programa de Promoção dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes apresentado no plano plurianual estabelecido para o período de 2012 a 2015 (BRASIL, 2012).

A ação foi elaborada com a finalidade de realizar a doação de conjuntos de equipamentos que poderiam promover melhorias nas condições de trabalho dos Conselheiros Tutelares durante o atendimento ao cidadão, ao realizar registros e encaminhamentos sistematizados de demandas por meio de computadores de boa qualidade ou prover atendimentos externos tempestivos por meio de veículos para uso exclusivo, por exemplo.

O conjunto continha computadores, geladeiras, bebedouros e automóveis. A ação de equipagem colocou em evidência a importância dos CTs e a prioridade em apoiar esses órgãos que representam a linha de frente para proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Até o fim dos anos setenta, o cuidado e atenção regulamentado para crianças e adolescentes no país era regido pelo Código de Menores (BRASIL, 1927), que ficou conhecido como “Código Mello Mattos” em homenagem ao seu autor. Essa foi a primeira codificação, no sentido legal, que institucionalizava a tutela das crianças pelo Estado. O código considerava toda criança com até 18 anos incompletos como sendo incapazes e dependentes (SÊDA, 1989).

Foi um marco estruturante na construção inicial dos direitos dessa população que foi inserida no ordenamento jurídico formalmente. O foco inicial da tutela residia no “menor em situação irregular”, ou seja, estava na compreensão e discernimento entre as condições de menores delinquentes (infratores, em conceito mais contemporâneo) e aqueles considerados abandonados.

Após a Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização brasileira, esse quadro seria alterado por meio da promulgação da Lei nº 8.069 de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), essa foi a norma fundamental para estabelecer a proteção integral aos direitos desses pequenos e jovens como cidadãos. O conceito de criança passou a englobar

pessoas entre 0 e 12 anos e o de adolescentes aquelas com idade entre 12 e 18 anos. Por fim, o normativo estabeleceu o princípio da prioridade absoluta para crianças e adolescentes no acesso a serviços e políticas públicas.

Um efeito prático da nova legislação foi a descentralização do exercício para assegurar direitos, além da desconcentração no Estado, pois inclui nesse dever a família, a comunidade e a sociedade em geral. O ECA estabeleceu a criação de uma rede de Conselhos de Direitos¹ em nível nacional, estadual e municipal com atribuições voltadas a garantir, dentre outras, a instalação e funcionamento dos Conselhos Tutelares, criados na mesma norma, como órgão representativo e imediato no contato com as instituições e cidadãos para a prevenção, garantia e reestabelecimento de direitos garantidos pela lei.

Um destaque importante para o caso em estudo é o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) que é um órgão permanente, deliberativo e paritário, lastreado nos fundamentos do art. 88 do ECA, cuja finalidade é elaborar normas gerais sobre a política de atendimento infanto-juvenil de modo a efetivar os princípios e diretrizes (NAGASHIMA: 2012, p. 2) e, dentre outras, aprovar ações como a equipagem dos CTs e uso de recursos do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA)².da Infância.

Os CTs têm como objetivo primordial zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes no país, são definidos como órgãos de natureza permanente, essencial, imprescindível e disponíveis em tempo integral. A gestão administrativa e financeira para prover recursos, a remuneração dos Conselheiros Tutelares e instalações físicas é responsabilidade dos estados e municípios que deverão prever essas despesas em suas leis orçamentárias.

O CT é formado por um colegiado de cinco membros eleitos pela comunidade em que irão atuar como Conselheiros Tutelares. O pleito é realizado de forma semelhante as demais eleições que ocorrem no país, porém não é obrigatória a participação do eleitor. O mandato dos

¹ Segundo o art. 89 do ECA, Art. 89, a função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

² O Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente foi previsto na lei que criou o CONANDA, e tem por objetivo captar e aplicar recursos que deverão ser destinados a ações de atendimento às crianças e aos adolescentes. O Fundo Nacional tem diversas fontes de receitas, como: as contribuições de dedução fiscal (parte do imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas); recursos do orçamento da União; contribuições e resultados de aplicações dos governos e organismos, tanto estrangeiros quanto internacionais; resultado de aplicações no mercado financeiro e outras fontes de recursos. Este Fundo é gerido pelo CONANDA.

eleitos é de 4 anos, permitida a recondução, e a função exige dedicação exclusiva, sendo vedado o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada (CONANDA, 2014).

Segundo os termos da Resolução nº 139 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2014):

*“Art. 38. A função de membro do Conselho Tutelar exige **dedicação exclusiva**, vedado o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada” (grifo nosso).*

Sobre esse último ponto, dedicação exclusiva, é importante destacar que a remuneração dos Conselheiros não é igual em todo o país, pois são providas por cada município e determinada segundo a legislação local.

Para ilustrar, no último edital de chamada para candidaturas no estado de São Paulo (2019), o município de Campinas ofereceu remuneração de R\$ 6.088,25 (seis mil, oitenta e oito reais e vinte e cinco centavos), já para atuar na capital São Paulo a remuneração foi de R\$ 4.684,00 (quatro mil seiscentos e oitenta e quatro reais), por fim, a remuneração para o município de Penápolis foi de R\$ 2.399,00 (dois mil trezentos e noventa e nove reais. Uma variação em torno de 60% entre a maior e a menor proposta³.

O programa de fortalecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes proposto pelo Governo Federal ocorreu por meio da ação coordenada com governos estaduais e municipais, no intuito de promover a equipagem de Conselhos Tutelares pelo país.

A mudança esperada por meio da implementação da ação estava em suprir lacunas de infraestrutura e equipamentos para o exercício das atividades dos CTs fornecendo equipamentos considerados importantes para prestação dos atendimentos com qualidade e eficácia, promovendo capacidade e uniformização dos atendimentos,

Será apresentado nesse estudo um cenário geral sobre a infraestrutura dos CTs, as deficiências ou necessidades inferidas para auxiliar no entendimento da propositura da ação e o alcance dos objetivos do seu desenho.

³ Matéria do portal G1, consultada em 06/09/2022 disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2019/10/12/com-salario-de-r-6-mil-eleicao-para-conselho-tutelar-teve-alta-de-58percent-nos-candidatos-em-campinas.ghtml>.

Para fazer parte da ação e receber os insumos, as prefeituras e os CTs deviam cadastrar-se no sistema de gestão da ação mantido pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR) responsável pelo programa e pela ação em nível nacional.

Além disso, como contrapartida para receber a equipagem quando selecionado, estabeleceu-se aos municípios que: i) instalassem condições para que os CTs realizassem os registros dos atendimentos no Sistema de Informações para Infância e Adolescência (SIPIA) provendo internet de boa qualidade; ii) compromisso em disseminar as ações das Campanhas Nacionais de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes; e iii) matricular os Conselheiros em ações de capacitação ofertadas pelas SDH/PR, CONANDA e parceiros estaduais, com participação gratuita, porém com custeio para o deslocamento dos Conselheiros custeados pelo gestor municipal.

Sobre avaliação de programas, podemos dizer que se trata de uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa ou ação (Cotta, 1998).

Apesar da dificuldade de se estabelecer um contrafactual crível que possa responder o que aconteceria com a garantia dos direitos das crianças e adolescentes na ausência dos Conselhos Tutelares, é possível avaliar ações que ao longo do tempo foram desenhadas com o intuito de fortalecer a atuação dos conselhos, como a ação de equipagem apresentada, e avaliar seus efeitos em relação a grupos que não participaram da ação. O fator complicador da abordagem de impacto na avaliação é que se deve estabelecer uma relação de causalidade entre as alterações e certos atributos do programa (Cotta, 1998), desafio que será “enfrentado” com o uso de metodologias contemporâneas e adequadas, na expectativa de encontrar evidências robustas.

A literatura sobre a garantia de direitos das crianças e adolescentes no Brasil e o sobre o papel e funcionamento dos conselhos tutelares possui uma lacuna em relação ao uso de dados e aplicação de metodologias estatísticas e econométricas de inferência causal. De forma geral, predominam estudos observacionais e estudos de caso, análises da legislação e atuação dos conselhos dentro da rede de proteção, dentre outros valiosos estudos⁴, foram realizadas buscas

⁴ Trata-se de um contexto sobre tipologia/metodologia, em nenhuma hipótese os estudos realizados não têm relevância, pelo contrário, são produções que ajudam a compreender esse complexo universo de atuação dos Conselhos Tutelares, suas dificuldades e necessidades de melhoria, dentre outros pontos.

aplicadas na literatura com o objetivo de encontrar estudos, mesmo que similares, que auxiliassem na validação da proposta.

Para realizar o estudo, analisei métodos que poderiam atender as necessidades de isolar variáveis não observáveis que poderiam interferir nos resultados finais obtidos. Optei por técnicas contemporâneas de diferenças em diferenças tendo como base um método que considera as variações no tempo de entrada para o tratamento, as heterogeneidades existentes na implementação, assim como a não aleatoriedade de escolha dos participantes.

O método central de análise foi proposto por Brant Callaway e Pedro Sant'anna (2021) que permite ajustes nos grupos de tratamento e controle por coortes, pois considera o tempo de entrada no tratamento e estabelece o grupo de controle, nosso contrafactual, em relação àqueles que nunca foram tratados ou ainda não foram tratados.

Além disso, como teste de robustez para os resultados encontrados, utilizei outros métodos que buscam resolver problemas relacionados a entrada em fases diferentes e a heterogeneidade do tratamento, como a abordagem sobre o método em situações difusas trazidas por Clement de Chaisemartin e Xavier D'Haultfœille (2022) e uso de estimadores imputados para recuperar os efeitos de tratamento de interesse de forma mais precisa proposto por Borusyak et al (2021), além do tradicional Método dos Mínimos Quadrados (OLS) para visualizarmos, graficamente, seu comportamento frente aos demais.

As variáveis de interesse inseridas na análise de efeito estão relacionadas com as contrapartidas para receber a ação de equipagem, registro dos atendimentos e impacto na disseminação das campanhas frente ao registro de denúncias no Disque Direitos Humanos (Disque 100).

Analisei, ainda, duas variáveis referentes a garantia de direitos a educação, pois dentre as violações constantes na base pública do SIPIA, esse grupo consiste no segundo maior conjunto de inserções e que apresentam bases de dados robustas para extração e análise⁵.

O campo educação é amplo e relacionado há diferentes ações do Estado e outras organizações, apesar desse grande desafio, considerando a capacidade de isolar variáveis não observáveis da metodologia central de diferenças em diferenças propostas por Callaway e

⁵ O maior número de inserções no SIPIA, corresponde a violações referentes a convivência familiar e comunitária. A base aberta de estatística do sistema, até mesmo pela garantia de sigilo que envolve e são garantidas pelo ECA, impossibilitou uma busca apurada de informações que poderiam ser consolidadas e inseridas para análise econométrica proposta de forma tempestiva e assertiva nesse campo.

Sant'anna, realizei a análise para compreender os resultados e discussões advindas destes. Ainda sobre este campo de direitos, educação, as violações tratadas pelos CTS, principalmente, versam sobre o impedimento de acesso e sobre a permanência no sistema educacional.

Considerando o intervalo de confiança estatístico com nível de 95% de confiança (resultados encontrados dentro do intervalo em 95 de cada 100 amostras), as análises quantitativas realizadas não foram suficientes para afirmar que os efeitos da equipagem dos CTS sobre o número de matrículas das crianças na pré-escolas e no ensino fundamental nos anos iniciais foram significativas e atreladas a variável de interesse.

Da mesma forma, considerando o intervalo de 95% de confiança, não foi possível estatisticamente atribuir efeitos positivos na quantidade de registros realizadas no SIPIA pelos CTS que participaram do programa, assim como sobre as violações registradas, devido a propagação das campanhas nacionais, no Disque Direitos Humanos, o Disque 100.

Porém todo o caminho percorrido no estudo, além do fato de não encontrar resultados significativos no intervalo definido representarem resultados que merecem um olhar atencioso, pois é de se esperar que a ação impactasse essas variáveis, em particular, por serem contrapartidas à participação, ratifica a necessidade de produzir e aprofundar avaliações de impacto sob esta ótica de análise e fomentar o debate a construção de conhecimento para evoluir e qualificar o uso desses métodos em políticas sócias de direitos humanos de crianças e adolescentes.

Este trabalho está organizado da seguinte maneira. Após a introdução, faço uma breve explanação sobre o papel dos Conselhos Tutelares e o programa de equipagem, seguida de uma abordagem sobre o objetivo e propósito do estudo.

Em seguida, por meio de uma revisão da literatura, trago conceitos importantes para a compreensão da avaliação de impacto que será realizada e validação da proposta. Para isso, construí um mapa de processos no intuito de trazer ao leitor uma melhor compreensão sobre a ação, os envolvidos, *stakeholders* e outros atores, processos, suas interligações responsabilidades e objetivos esperados.

Apresento o problema e propósito do estudo e, por último, passo a análise econométrica, com a descrição da metodologia utilizada, as motivações para essa escolha de avaliação, as bases de dados utilizadas e os resultados das estimativas. A última seção conclui o trabalho.

2. OS CONSELHOS TUTELARES E O CONTEXTO INSTITUCIONAL

O Estatuto da Criança e do Adolescente ampliou e modernizou a garantia de direitos, as redes de atuação, os equipamentos públicos de atuação, a priorização nos diversos atendimentos e cria os Conselhos Tutelares, sua composição, funcionamento, dentre outros elementos posteriormente parametrizado pelo CONANDA.

A mudança do Código de Menores (BRASIL, 1927) para o Estatuto da Criança e do Adolescente ocorreu como resultado de dois processos, um de âmbito internacional e outro de nível nacional. No cenário internacional, a Convenção dos Direitos da Criança (1989) foi o compromisso de diversos países, inclusive do Brasil, de fazer cumprir os direitos da infância e da adolescência previstos na Declaração dos Direitos da Criança de 1959 (MIRANDA, 2010).

Para tanto, a Convenção previu a descentralização da elaboração de políticas públicas, permitindo que Organizações não governamentais (ONG) pudessem colaborar na decisão sobre as ações que serão feitas na sua comunidade e colocando a criança e o adolescente como prioridade. Esse novo modelo vem ao encontro do princípio do Estado Participativo, introduzido pela Constituição de 1988, e rompe com a visão de democracia apenas representativa (SÊDA, 1998).

Nessa nova era dos direitos, ao trazer o princípio da proteção integral, estabeleceu-se a corresponsabilidade na defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente designando como dever de todos - sociedade, Estado e família - a responsabilidade de assegurá-los, oportunizando novas formas de participação do cidadão e trazendo instrumentos para que a sociedade, inclusive organizada, por meio da democracia participativa, possa atuar na formulação de políticas públicas.

Os Conselhos Tutelares são definidos como órgãos de natureza permanente, essencial, imprescindível e disponíveis em tempo integral com a missão precípua, chancelada pela sociedade por meio de escolha por voto de seus representantes, de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes no país (BRASIL,1990).

Sobre a disposição e composição dos Conselhos Tutelares, o Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza que:

Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5

(cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. (BRASIL, 1990)

O CONANADA, por meio da Resolução nº 139 de 17 de março de 2010, alterou aspectos sobre a composição original definida pelo ECA, definiu parâmetros para a criação e funcionamento dos CTs e recomendou a criação de um CT para cada grupo de cem mil habitantes. Essa alteração eleva o número de CTs para além do número de municípios e regiões administrativos (Distrito Federal) chegando ao número ideal de 6.538 Conselhos no país.

O CT é órgão intermediário entre Estado e sociedade (BULHÕES, 2010), com autonomia e tomada de decisões voltadas às garantias de direitos humanos de crianças e adolescentes. Apesar de ser um órgão público integrante do sistema jurídico brasileiro, atua no campo administrativo não jurisdicional, ou seja, não tem competência para exercer o papel e funções do Poder Judiciário na apreciação, julgamento e determinação de medidas.

Porém, em casos de caráter emergencial como, por exemplo, uma denúncia constatada de abandono de uma criança, os Conselheiros têm poder de ação excepcional para garantir a segurança da criança e sanar a violação. Posteriormente o colegiado composto pelos cinco Conselheiros Tutelares deverá ser comunicado⁶, no dia útil subsequente, para ratificação ou retificação do ato, sendo garantido ao Ministério Público e autoridades judiciárias o acesso aos registros realizados e medidas adotadas para sanar a situação (CONANDA, 2010).

A manutenção dos CTs deve ser garantida, conforme estabelecido legalmente, pelo poder executivo municipal, sem que seja estabelecida relação de subordinação, garantindo instalações físicas, recursos necessários ao funcionamento, assim como remuneração dos Conselheiros e demais trâmites burocráticos para o pleno funcionamento do órgão (CONANDA, 2010).

Os CTs são um dos componentes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que foi estabelecido pelas resoluções nº 113 e nº117 do CONANDA, ambas de 2006, onde foi aprovado os parâmetros para a institucionalização desse Sistema visando a proteção integral da criança e do adolescente.

⁶ O CT é um órgão disponível integralmente e os Conselheiros podem organizar os plantões de forma que sempre tenha um dos membros do colegiado em regime de plantão. Os casos emergenciais atendidos devem sempre ser informado aos demais Conselheiros para deliberação, assim como os encaminhamentos necessários de competência de outros membros do Sistema de Garantia de Direitos com o Ministério Público ou Defensoria Pública, por exemplo.

O quadro 1 permite visualizar um panorama gerado SGD, seus diversos componentes, interfaces e interações. A proposta trazida pelo CONANDA é de um sistema estruturado como plataforma de articulação entre os entes públicos, governo e sociedade civil em rede (STACHEIRA, 2014).



Quadro 1 - Composição do SGD elaborada pela Universidade Federal de Santa Catarina

Apesar das resoluções do Conselho Nacional serem fundamentais nesse processo de garantia, não tem poder de lei, ou seja, por si só não obrigam a criação das estruturas ou cumprimento dos processos vinculados a todos integrantes que, em regra, também tem seus normativos e regulamentos próprios. O SGD é objeto de diversos estudos e certamente suas incertezas e complexidades serão objeto de muitas discussões e construções para que se chegue ao modelo de ações integradas desejado como plataforma lastreada em um projeto político amplo (PERES et al, 2010, FUZIAWRA, 2013 e STACHEIRA, 2014).

A Resolução nº 139 de 2010 (CONANDA) define e renova parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, em especial no quantitativo de CTs que passa a ter como parâmetro o número de habitantes dos municípios. O art. 4º dessa Resolução define um passo crucial para instalar-se o apoio do Governo Federal em conjunto com ações dos governos estaduais e municipais para viabilizar a ação de equipagem de forma complementar, pois ratifica a necessidade de investimento para o adequado funcionamento desses órgãos:

Art. 4º A Lei Orçamentária Municipal ou Distrital deverá estabelecer dotação específica para implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares e para o processo de escolha dos Conselhos Tutelares, remuneração e formação continuada de membros e custeio das suas atividades.

§ 1º Para a finalidade do caput, devem ser consideradas as seguintes despesas:

- a) custeio com mobiliário, água, luz, telefone fixo e móvel, internet, computadores, fax e outros;
- b) formação continuada para os membros do Conselho Tutelar;
- c) Custeio de despesas dos conselheiros inerentes ao exercício de suas atribuições, inclusive diárias e passagens com locomoção transporte Custeio de despesas dos conselheiros inerentes ao exercício de suas atribuições;
- d) espaço adequado para a sede do Conselho Tutelar, seja por meio de aquisição, seja por locação, bem como sua manutenção;
- e) transporte adequado, permanente e exclusivo para o exercício da função, incluindo sua manutenção; e segurança da sede e de todo o seu patrimônio.
- f) Processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

A ação de equipagem estabeleceu contrapartidas que deveriam ser cumpridas pela gestão municipal e pelos CTs contemplados com as doações. De forma central, as contrapartidas foram:

- Registrar os atendimentos e encaminhamentos no SIPIA⁷;
- Aderir e disseminar as Campanhas Nacionais de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes⁸, como o exemplo da Figura 2;
- Contribuir para a participação dos Conselheiros em ações de formação e aperfeiçoamento custeando o deslocamento até os locais das capacitações e demais atividades formativas.

A linha condutora de análise deste trabalho iniciou-se com as atribuições específicas pertinentes aos CTs, considerando para tanto o descrito no art. 136, incisos I a IX da Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Essas atribuições podem ser agrupadas em um interessante desencadeamento verbal: i) atender; ii) promover; iii) representar; iv) encaminhar; v) providenciar; vi) expedir e vii) requisitar, viii) representar e ix) assessorar.

7 O Sistema de Informações para Infância e Adolescência serve, também, como instrumento de apoio à gestão municipal em direitos da criança e do adolescente dando ao gestor municipal a oportunidade de qualificar a elaboração, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de direitos da criança e do adolescente em nível local.

8 É uma ação estratégica nacional da SDH/PR com o apoio da Secretaria de Comunicação da Presidência da República para promover e proteger os direitos da crianças e adolescentes, frente às diversas formas de vulnerabilidade e violência.

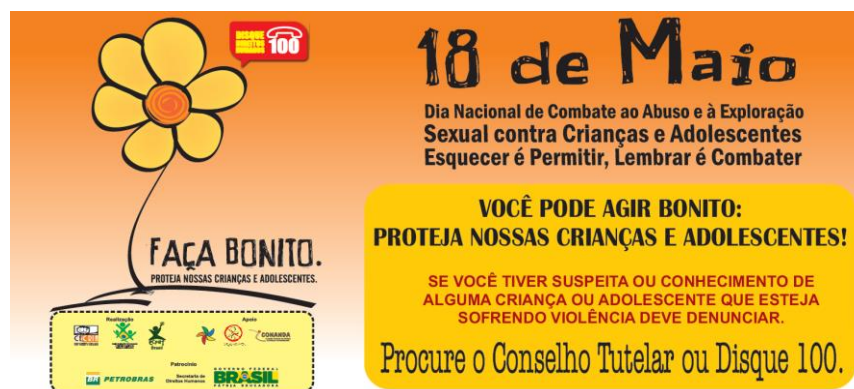


Figura 1 - Peça de Campanha Nacional de Proteção aos Direitos de Crianças e Adolescentes (SDH/PR 2014)

Um grande desafio ao analisar o desenvolvimento das atividades e conectá-las à ação de equipagem esbarra na compreensão sobre os subsídios necessários para o melhor exercício das atribuições do Conselho Tutelar, o atendimento adequado ao público demandante, as conexões e interações entre os componentes da rede de garantias e outras ações derivadas (SÊDA, 2002).

Nesse sentido, elaborei um Mapa de Processos e Resultados, que será apresentado na Seção 4, no intuito de promover maior clareza e mitigar a falta de elementos estruturantes, apesar de alguns indicadores apresentados pelo executor da ação (SDH/PR) para acompanhar o programa e as contrapartidas das doações, não foi suficiente para ter clareza sobre a Teoria da Mudança proposta pela ação e, até, mesmo pelo Programa de Fortalecimento apresentado no PPPA. O Mapa é uma ferramenta que serve como construto alternativo e eficiente para compreender a política pública proposta (JANUZZI, 2015).

3. REVISÃO DA LITERATURA

Avaliação de políticas públicas carrega um grau reconhecido de complexidades e desafios, possui uma lógica singular (BOULLOSA e PIRES, 2016), em especial quando o escopo envolve políticas sociais (COTTA, 2014). A lógica avaliativa está no “coração” das avaliações (BEZZI, 2007), no entanto, o processo de construção do conhecimento não deve estar, necessariamente, prescrito nos moldes clássicos canônicos das ciências naturais e exatas, pode ser diverso, complexo, qualitativo, quantitativo, mas sempre obedecer ao rigor e estratégia metodológica adequada (XIMENES, 2016).

No campo da avaliação de impacto de programas sociais, Ricardo Paes de Barros e Lycia Lima entendem que a combinação entre referencial teórico e análise de evidências empíricas irão compor o resultado das avaliações (CARVALHO et al, 2016, pg. 28).

Uma análise sobre o papel central dos conselhos tutelares, sob a ótica do desempenho entre o recebimento de uma denúncia e o tempo que se leva para adoção de medidas, reforça que a definição de protocolos e procedimentos representa fator preponderante para garantia de direitos (FERREIRA e SOUZA, 2018), tal como a proposta de registros e encaminhamentos por meio do Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA (CONANDA, 1996).

O relacionamento dos conselhos tutelares com os órgãos que compõem o SGD, em particular com o poder público, não segue uma linha homogênea, mas baseada em arranjos desafiadores em relação à lógica tradicional entre entes dos poderes públicos convencionais (STACHEIRA, 2014).

A garantia de direito ao acesso à educação estará entre as variáveis de interesse deste estudo, nesse sentido destaca-se dois estudos dentre aqueles encontrados. O primeiro como referência sobre a representatividade dos casos em que os CTs atuam para assegurar direitos nesse campo (BETT e LEMES, 2016), o segundo como base do uso de metodologias econométricas para avaliação de impacto de políticas sociais de educação (ROCHA et. Al, 2018).

Gabriela Bett e Maria Lemes apresentam um recorte analítico das violações registradas em quatro CTs da região Oeste do estado do Paraná. As pesquisadoras fizeram levantamento desses registros por meio de acervo físico, registros em livro ata e ofícios recebidos no ano de 2016 que somavam 250, dos quais 180 (72%) eram provenientes de escolas (BETT e LEMES,

2020), referente à garantia de direitos a educação preconizados no ECA. O levantamento documental realizado em um sistema apropriado teria facilitado a compilação e organização dos registros em menor tempo (SOUZA et. al, 2015). Ainda no campo da escolarização, um estudo realizado sobre os registros de um CT da capital paulista indicou que dos 374 registros analisados, 73,9% das demandas estavam relacionadas a solicitação de matrículas em creches e o ensino fundamental (SOUZA et al, 2003).

A municipalização por parte do legislador é referenciada por Costa (2008, p.77) que afirma a tendência descentralizadora de poder e democratização, fato esse que corrobora a dimensão da avaliação proposta buscando indicadores e dados tendo como unidade o campo municipal. As descentralizações das ações tendem a estimular a participação popular; assim, os conselhos teriam o potencial de aplicação da doutrina da proteção integral no âmbito dos direitos da infância e juventude (CARDOZO, 2011).

Em relação aos estudos sobre os CTs, foi comum encontrar análises qualitativas realizadas por meio de questionários, investigação documental e análise dos encaminhamentos adotados (PAGANINI e CUSTODIO, 2011). Outra característica é a multidisciplinaridade de áreas de estudo que focaram a produção acadêmica sobre o desempenho das atividades dos CTs, com destaques para Psicologia, Serviço Social, Ciências Sociais, Educação e Direito que representam 86,3 % da produção acadêmica sobre o tema entre 1990 e 2010 (BENEDITO et Al, 2011), sendo considerados oitenta e oito trabalhos encontrados no banco de teses e dissertações da CAPES para o período (CANTALICE, 2011).

Realizei buscas para encontrar literatura sobre análises quantitativas, em particular com uso de metodologias econométricas, além da tabulação e apresentação de dados, referente a avaliações sobre resultados, impacto ou desempenho da atuação dos CTs. As pesquisas foram feitas em bases de artigos e produções científicas como o banco de teses e dissertações da CAPES, repositório da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Scielo, Proquest, Google Acadêmico e buscas livres em sistemas de pesquisas da internet.

Os resultados obtidos trouxeram estudos semelhantes, mas não para o equipamento público específico, em verdade a maior parte dos achados, que tem grande valor acadêmico e científico, habitam o campo qualitativo e/ou das estatísticas descritivas e estudos de caso sobre a atuação dos CTs.

Porém, a avaliação de impacto de programas e políticas sociais por meio de análises econométricas e modelos *quasi*-experimentais é recorrente na literatura e aplicável para casos semelhantes a este (ROCHA et al, 2018), pois sendo bem executados permitem avaliar os impactos controlando eventual viés e variáveis não observadas (COTTA, 2014), a interferência de fatores não diretamente relacionados ao objeto de estudo podem tornar os resultados irrelevantes e imprecisos (SULBRANDT, 1993).

Roberto Rocha, Naércio Menezes-Filho e Bruno Komatsu (2018) realizaram a avaliação de impactos educacionais sobre a qualidade de ensino de um município cearense. Este estudo é um ótimo exemplo de uso do método econométrico de diferenças em diferenças para análise de resultados de investimento em educação e a sua relação com o incremento dos índices de qualidade (ROCHA et. Al, 2018). A estratégia dos autores consistiu “em uma estimação por diferenças em diferenças, combinada com um controle não paramétrico” e conseguiram encontrar efeitos positivos das mudanças de gestão do ensino municipal com significância estatística no curto e longo prazos.

Outra análise realizada foi sobre o impacto na probabilidade de mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) terem filhos e a existência de correlações. Foram utilizadas metodologias de diferenças em diferenças e outras complementares para encontrar resultados significativos que demonstraram que o PBF não tem efeitos significativos sobre a fecundidade (ROCHA, 2018).

Trouxe esses estudos para ratificar a hipótese de uso de métodos econométricos para avaliar impactos de políticas, programas e ações sociais, mas há outros casos diversos e convergentes sobre os experimentos *quasi-experimentais* como meio de avaliação das mudanças diretamente atribuídas ao programa (GERTLER et. al, 2018).

A ação de equipagem dos Conselhos Tutelares se deu em fases distintas, ou seja, a cada ano novos municípios aderiam e recebiam os equipamentos. A abordagem utilizada deverá considerar múltiplos grupos de tratamento e controle para distintos períodos de tratamento (CALLAWAY e SANT’ANNA, 2020). Há outros métodos que propõem o uso de estimadores que permitem a inferência causal considerando a heterogeneidade de tratamento e efeitos dinâmicos e serão utilizados como parâmetro de robustez neste estudo (BORUSYAK et al. 2021, CHAISEMARTIN e D’HAULTFOEUILLE, 2021).

4. O PROBLEMA

A demanda por uma base unificada de registros dos atendimentos dos Conselheiros Tutelares tem sido discutida desde a implantação do ECA e ganhou força a partir de 1996 quando se iniciou o processo metodológico de construção do SIPIA (BATAGLIA, 1998). Os registros de direitos violados no SIPIA durante o período da análise deste estudo (2010 a 2016) foram realizados por CTs de 1.009 municípios brasileiros distintos, o que representa aproximadamente 18% do total de cidades brasileiras, e somam um total de 594.431 violações, conforme ilustrado no Gráfico 1.



Gráfico 1 - Registros por Categoria de Direito violado no SIPIA CT de 2010 a 2016

A análise desses dados permite verificar que 90 % das inserções feitas no sistema estão em apenas quatro Unidades da Federação (Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e São Paulo), conforme ilustra o Gráfico 2. A quantidade de municípios que inseriram informações nesses quatro estados está distribuída da seguinte forma:

- 341 municípios são do Paraná;
- 176 de Santa Catarina;
- 79 do Mato Grosso do Sul; e
- 73 estão em São Paulo.

Dentre os resultados referentes a ação de equipagem, o uso efetivo e sustentável do SIPIA é um ponto de fundamental importância para a compreensão dos desafios enfrentados, para a produção de evidências e melhoria das políticas públicas relacionadas. Era esperado um aumento na adesão, mas os resultados encontrados não demonstraram com robustez a elevação do número de Conselheiros utilizando o sistema ou o incremento do registro de denúncias, relacionados diretamente a ação de equipagem, conforme descrito no Gráfico3.

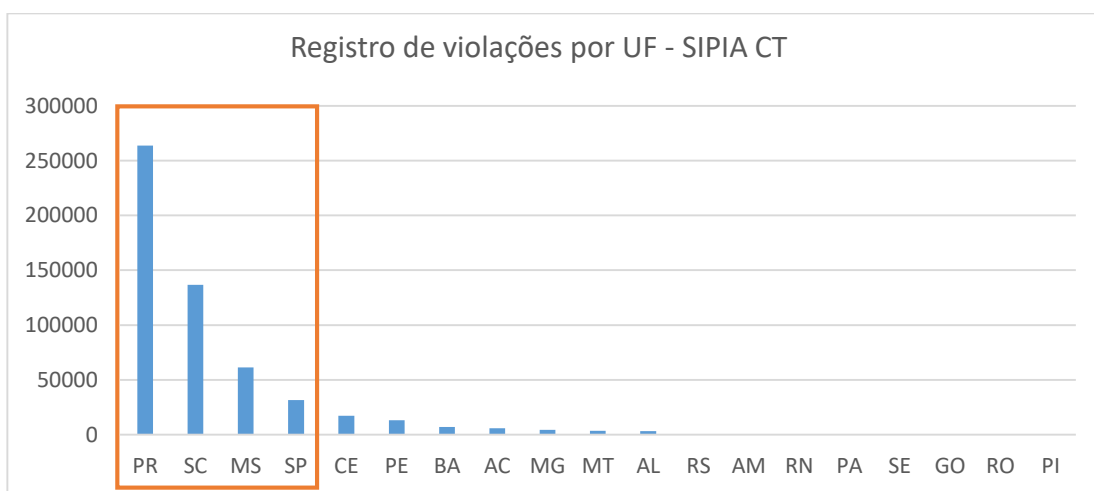


Gráfico 2 - Registros por UF no SIPIA CT de 2010 a 2016

O SIPIA foi regularmente instituído pela Resolução nº 50 de novembro 1996 (CONANDA, 1996) com a vocação de ser o sistema nacional de registro e tratamento de informação criado para subsidiar a adoção de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania. Inicialmente implantado em versão *off-line*⁹ (1998) e posteriormente (2010) na versão *Web* acessível de qualquer lugar por meio da internet.

Outra questão importante refere-se a precariedade encontrada em muitos dos CTs, esse cenário pode ser um complicador para a execução efetiva e o atendimento com qualidade e prioridade estabelecidas pelo ECA. Dessa forma, para além do uso dos sistemas e cumprimento das contrapartidas apresentadas anteriormente, será analisado o impacto sobre a atuação dos CTs em garantir o acesso à educação nos municípios equipados em relação a outros com características semelhantes e que não participaram da ação. O campo de direitos “Educação”

⁹ Versão que precisava ser instalado por meio de mídia móvel diretamente no disco rígido dos computadores e não havia conexão direta com a internet. Os dados eram baixados e enviados periodicamente para a base nacional.

foi escolhido por tratar-se do segundo maior quantitativo de denúncias registrados e por proporcionar análise de bases de dados integras e disponíveis em bases públicas abertas.

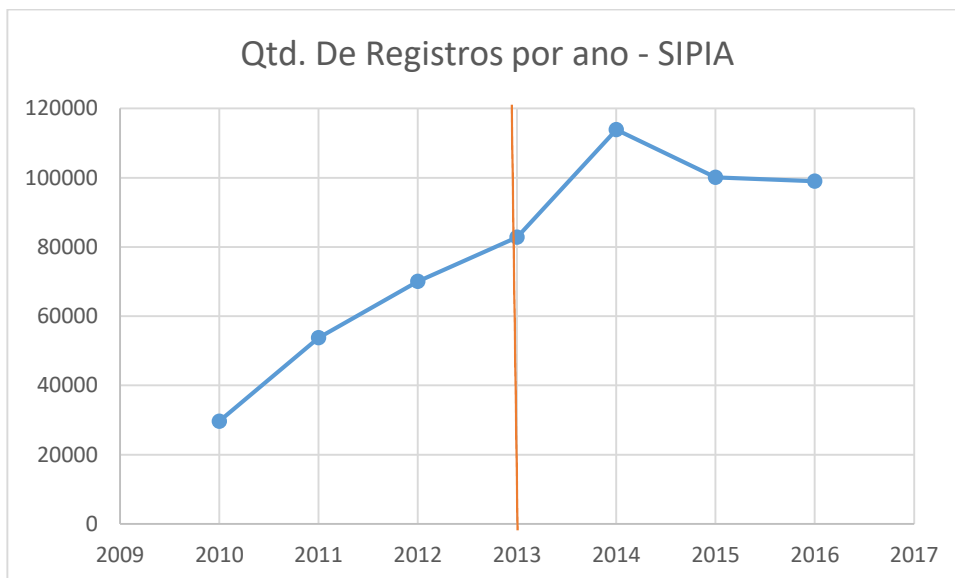


Gráfico 3 - Registros no SIPIA por ano

A metodologia para essa análise permitiu isolar variáveis não observadas que compõem o complexo arranjo das políticas públicas que poderiam interferir nos resultados de acesso à educação nas variáveis de interesse selecionadas. Desse modo, para alcançar o objetivo de análise da inferência entre a ação e a garantia de acesso, irei estimar resultados de impacto sobre variáveis que podem ser influenciadas pela efetividade e eficiência na ação dos CTs para assegurar vagas às crianças de sua comunidade de atuação por meio da rede do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

A complexidade do SGD demanda que esses componentes estejam munidos de recursos e capacidades para promover atuação tempestiva e prioritária conforme determina a Lei. Como representante na linha de frente desse sistema, os CTs devem oferecer boas condições para receber e tratar os casos com conforto, sigilo e atenção que crianças e adolescentes com direitos violados necessitam.

A ação de equipagem foi proposta para contribuir diretamente na capacidade e qualidade do trabalho nos CTs por meio dos equipamentos doados. Duas pesquisas realizadas por iniciativa do Estado, e parcerias institucionais, demonstraram a fragilidade de infraestrutura dos Conselhos Tutelares, os resultados serão apresentados e discutidos nas próximas seções.

4.1. O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A ação de equipagem dos conselhos tutelares configurou uma ação dentro do Programa de Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes do Plano Plurianual (PPA) para os anos de 2012 a 2015, na qual constava no seu objetivo de número 0260:

Estruturar os conselhos tutelares, fomentando condições adequadas de funcionamento e infraestrutura, com foco em áreas de maior vulnerabilidade (BRASIL, 2012).

Fiz então um recorte referencial do plano, em particular de duas metas estipuladas para atingir o objetivo e que acredito serem estruturantes para a avaliação:

- Equipar 100% dos Conselhos Tutelares dos 1.000 municípios com menos IDI e IDH, localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, com sede, computador, telefone e meio de transporte;
- Implantar Conselho Tutelar referencial em municípios com mais de 300 mil habitantes, com padrão arquitetônico e de atendimento, equipagem e integração ao SIPIA, aos canais de denúncia nacional e locais, bem como aos Centros de Referência em Direitos Humanos.

As metas não esgotam os objetivos da ação, mas são orientadores para alcançá-los conforme o que consegui inferir da cadeia causal esperada após a execução da proposta apresentada no PPA. O destaque dessas metas é importante para a análise de execução do programa e a destinação dos conjuntos da ação para os grupos determinados inicialmente no plano estabelecido.

A composição completa de equipamentos continha:

- 1 veículo;
- 5 computadores;
- 1 impressora multifuncional;
- 1 refrigerador;
- 1 bebedouro.

4.2. O CENÁRIO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO

No ano de 2006, entre fevereiro e novembro, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), por meio do Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS) da Fundação Instituto de Administração (FIA) realizou uma ampla pesquisa em âmbito nacional intitulada “Os Bons Conselhos: Pesquisa Conhecendo a Realidade”.

O documento é bastante rico em informações sobre aspectos variados dos CTS, Conselhos de Direitos e recomendações como o uso de diagnósticos como ferramenta de gestão e o uso do SIPIA com a mesma finalidade (CEATS/FIA, 2007). Para o foco do estudo concentrei o olhar nas condições de infraestrutura dos equipamentos públicos que estão em análise, ou seja, os CTs. Vale informar que nesta pesquisa foram recebidos 3.476 questionários válidos o que equivalia a 71% dos CTs ativos à época. Na Tabela 1, visualizamos de forma sintética os achados na pesquisa de 2007.

Com as informações obtidas pelo levantamento feito no ano de 2007, é possível perceber a precariedade de infraestrutura dos CTs naquele momento. Menos de 30% tinham acesso garantido à internet e menos de 40% possuíam veículos¹⁰ para o atendimento externo e realização de diligências. Mais de 30% deles não usufruíam de instalações que garantissem a privacidade do atendimento conforme o tema requer e a legislação determina.

Tabela 1 – Resultados da pesquisa “Os Bons Conselhos”

Infraestrutura e equipamentos	Possuem
Acesso à Internet	28%
Veículos	39%
Privacidade para o atendimento	66%
Computadores	68%
Acesso a textos, legislações resoluções	70%
Material de consumo	70%
Mesas e cadeiras para o atendimento	85%

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade (2007)

¹⁰ Não é possível inferir se havia veículos de outros equipamentos públicos, prefeituras, por exemplo, que poderiam ser utilizados sob demanda dos CTs.

Um cenário propício para a proposição de uma ação como a de equipagem coordenada desses equipamentos públicos, mas em 2012 houve um novo levantamento, por meio de uma ação empreendida pela, então, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, para um novo mapeamento e cadastro dos Conselhos Tutelares no país (BRASIL, 2013).

Algo que chama atenção no novo levantamento, feito cinco anos após a pesquisa conhecendo a realidade (2007), é que novamente no texto introdutório temos a informação:

“Neste contexto de ausência de uma base de dados detalhada e universal a respeito dos Conselhos Tutelares, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR realizou em 2012 o Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares. Além de sistematizar informações que auxiliassem na elaboração de políticas públicas que fortalecessem o Sistema de Garantia de Direitos...” (CADASTRO, 2012).

Em que pese o reconhecimento da importância dos CTs para a garantia de direitos de crianças e adolescentes (SDH/PR, 2013), a ausência de informações consolidadas e atualizadas sobre esses equipamentos é uma constante desde sua implantação e determinações de funcionamento. Novamente reforçando a necessidade de um sistema integrado, nacional e disponível para acompanhamento e gestão das violações como base para propositura de políticas públicas no município, estado e envolvimento federal com ações de suporte e subsídios para apoiar os entes.

A ação de equipagem dos Conselhos Tutelares teve o objetivo de suprir lacunas e mitigar deficiências que impactam no funcionamento e prestação dos serviços prestados pelos Conselheiros Tutelares para garantir o cumprimento, no que lhes cabe, da garantia dos direitos de crianças e adolescentes, assim como promover a sistematização de informações dos atendimentos realizados com a maior uniformidade possível.

Na tabela 2, é possível verificar que o novo levantamento revelou algumas melhorias quando comparadas aos resultados obtidos na pesquisa de 2007, apesar de não solicitar informações sobre todos os campos dessa pesquisa anterior, porém ainda há antigos problemas identificados e que podem ocorrer ainda nos dias atuais¹¹.

Os dados fornecidos no Cadastro nacional dos Conselhos Tutelares (2012) não trouxeram informações sobre:

- Privacidade para o atendimento;

¹¹ Durante a pesquisa foi possível encontrar diversas matérias retratando as deficiências de infraestrutura dos CTs com simples buscas em mecanismos de busca da internet. Exemplo em: <https://www.al.es.gov.br/Noticia/2022/03/42678/conselheiros-tutelares-apresentam-demandas.html>

- Acesso a textos, legislações e resoluções;
- Material de Consumo;
- Mesas e cadeiras para atendimento.

Tabela 2 - Infraestrutura dos Conselhos Tutelares comparativa

Comparativo Infraestrutura dos CTs	(2007)	(2012)
Acesso à Internet	28%	80%
Veículos*	39%	59%
Privacidade para o atendimento	66%	-
Computadores*	68%	95%
Acesso a textos, legislações e resoluções	70%	-
Material de Consumo	70%	-
Mesas e cadeiras para atendimento	85%	-
Impressora*	-	86%

*Itens que farão parte dos equipamentos doados pelo Governo Federal.

Fonte: Pesquisa Os bons conselhos (2007) e Conhecendo a Realidade (2012)

4.3. MAPA DE PROCESSOS DA POLÍTICA DE EQUIPAGEM

A concepção do programa de equipagem surge no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares proposto pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2012), onde firma-se o compromisso de estruturar os Conselhos Tutelares visando proporcionar maior celeridade e agilidade aos atendimentos à sociedade e fortalecer a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

A proposição de uma avaliação de impacto para um programa que visa, ao final, assegurar direitos humanos de crianças e adolescentes é extremamente desafiadora e por vezes fui desencorajado a seguir esse caminho¹².

Para ilustrar melhor o entendimento, empírico e por meio da revisão bibliográfica feita, elaborei um mapa de processos e resultados¹³, sob minha ótica de entendimento e compreensão conforme exposto no Quadro 2.

¹² O desconhecido é um excelente campo de discussão. Agradeço aos colegas da época de atuação do programa e respeito a visão que cada um tem, mas a decisão de seguir e entrar nessa análise não foi uma opção, mas determinação de colaborar de uma forma diferente e seguir, mesmo após essa fase de estudos.

¹³ Elaborado com base no livro do Professor Paulo Januzzi. Monitoramento e Avaliação de Políticas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas (2016).

Mapa de processos e resultados - Ação de equipagem CTs

Contexto:

Infraestrutura precária dos Conselhos Tutelares (CTs) brasileiros; Necessidade de apoio à gestão municipal para investimento em equipamentos para os CTs

Público-alvo

Conselhos Tutelares dos 1.000 municípios de menor IDI e IDH das regiões norte, nordeste e centro-oeste

Objetivos

- Fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos para Crianças e Adolescentes
- Equipar CTs ;
- Incrementar os registros no SIPIA;
- Promover a formação dos conselheiros
- Promover campanhas nacionais de garantia de direitos de Crianças e Adolescentes



Quadro 2 - Mapa de processos e Resultados da Ação de Equipagem dos CTs

Segundo Januzzi, para especificar uma avaliação ou monitoramento deve ser precedida do conhecimento sobre a ação social da qual se pretende realizar o trabalho. O desconhecimento ou desentendimento, sobre a extensa dimensão de projetos sociais podem levar a um tratamento simplório e inadequado do programa e não refletir os reais efeitos ocorridos (JANUNUZI, 2016).

Uma boa saída para evitar cair nesse tipo de “armadilha” é a construção de um mapa de processos e resultados cuja técnica traz requisitos de aplicação menos intensos, porém relevantes para um plano geral de pesquisa, auxiliando no ajuste do foco (JANUZZI, 2016).

5. A EXECUÇÃO DO PROGRAMA E AÇÕES

A ausência de metodologias padronizadas de atendimento e registro das ações influencia negativamente a construção de bases sólidas de conhecimento sobre o alcance dos Conselhos em assegurar direitos humanos de crianças e adolescentes no país. A existência de uma base de dados mais sólida serviria de subsídios aos elaboradores de políticas públicas, programas e ações importantes. Há uma séria debilidade no que diz respeito ao monitoramento do cumprimento das condicionantes impostas quando do recebimento das doações de equipagem (PIRES, 2016).

A interface com uma rede complexa de atores que envolve segurança pública, poder judiciário, executivo, redes assistenciais, sociedade civil organizada, organizações não-governamentais etc. é um fator de extrema delicadeza para a execução das atividades dos conselheiros, eleitos, com mandato de quatro anos, passíveis de recondução por meio de eleições unificadas.

Apenas nessa questão caberia uma enorme discussão sobre o modelo de proteção oferecido, mas esse não é o objeto que pretendo explorar aqui.

Essa realidade, ou seja, a falta de insumos e condições básicas, que sejam, para o cumprimento das atividades, impacta em algum grau, na prevenção à violação de direitos, diante da dificuldade de sistematizar, organizar, pesquisar e compartilhar informações tempestivas sobre os diversos atendimentos realizados pelo país.

A ação de equipagem iniciou-se, efetivamente, no final de 2013 com a entrega dos primeiros kits de equipagem de acordo com a necessidade dos CTs contemplados. Este primeiro grupo de municípios constitui o primeiro grupo de tratamento e à medida que outros municípios entraram no programa, em fases distintas, estes constituíram outros grupos de tratamento que nos ajudam a estimar o impacto do programa. A entrada dos municípios em fases será devidamente ajustada pelo método de diferenças em diferenças proposto e, mesmo com um grupo de tratamento inicial pequeno a proposta de Callaway e Sant'anna é capaz de isolar fatores não observados que podem inferir causalidades errôneas.

Retomando o contexto da pesquisa (2007) e do cadastro (2012), lembrando o início das ações do SIPIA que remontam do ano de 1996, ratifica-se o entendimento e achados sobre

a precariedade de informações e padronização dos atendimentos, encaminhamentos e infraestrutura deficitária desses órgãos.

Ainda hoje, há poucas informações centralizadas e íntegras para apoiar os gestores das políticas públicas voltados a assegurar direitos humanos de crianças e adolescentes, o que representa uma lacuna. Há muito se envidam esforços para preencher e produzir informações, conhecimentos e evidências robustas e disponíveis.

Em uma abordagem exploratória inicial, a partir de dados fornecidos pelo próprio SIPIA, foi possível mapear os municípios brasileiros que realizaram algum registro de violação em 2012, ponto de partida para o início da ação. Nota-se, portanto, que o registro de violações de direitos no SIPIA não era uma prática amplamente disseminada pelo país.



Mapa 1 - Registros SIPIA

Os CTs , por vezes, ficam às margens do poder executivo local em condições precárias de funcionamento. A destinação de insumos e recursos para o programa com o objetivo de subsidiar o funcionamento adequado dos mesmos é válida e lastreada em informações apresentadas que levam a crer na sustentabilidade da ação, mas o cumprimento das condições e pré-requisitos pactuados deveriam ser acompanhados/supervisionados pelo governo municipal, estadual e federal como “patrocinador” da ação. Isso é essencial para gerir as informações e avaliar o andamento dos resultados da ação que foi executada por diversos anos.

6. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

O estudo tem por objetivo norteador mensurar o impacto da ação de equipagem de Conselhos Tutelares em indicadores relacionados aos direitos humanos de crianças e adolescentes nos municípios brasileiros relacionados aos principais fatores do desenho da ação proposta no âmbito do programa de fortalecimento já exposto.

O recorte temporal se dará entre os anos de 2010 e 2016 para que seja possível estabelecer períodos anteriores ao tratamento (2010 a 2012) e posteriores (2013 a 2016) e assim ter subsídios para estimar os efeitos. Apesar de a ação de equipagem ainda ocorrer nos dias atuais, após 2016 houveram consideráveis mudanças de gestão e no formato apresentado no PPA para os anos de 2016 a 2019 (BRASIL, 2016)¹⁴.

Antes de adentrarmos no método em si, destaque-se que apesar do Plano Plurianual ter estabelecido inicialmente como grupo prioritário os municípios e regiões de menor IDH, o critério não foi cumprido na prática, e a expansão ocorreu de forma mais desordenada de acordo, principalmente, com a orientação de parlamentares que destinaram os recursos por emendas, ou seja, direcionando a ação para os seus estados de origem (o que é esperado quando há destinação de recursos por emendas).

As técnicas econométricas centrais serão baseadas no método de Diferenças em Diferenças (DID) com entrada em fases e considerando a heterogeneidade do tratamento apresentado. Os métodos utilizados nas estimativas do estudo compreendem a suposição que de que a evolução dos indicadores dos grupos de municípios participantes e não participantes da política seguiriam tendências paralelas na ausência da política.

Para verificar o impacto, podemos estimar a seguinte equação, considerando efeitos fixos:

Equação 1 – Estimação com efeitos fixos

$$y_{mt} = \theta_m + \gamma_t + \beta Equip_{mt} + \lambda X_{mt} + \epsilon_{mt}$$

Na qual Y_{mt} denota os indicadores de resultado, θ e λ são efeitos fixos de município e ano, respectivamente, $Equip_{mt}$ é uma variável binária que toma o valor 1 se o município

¹⁴ Não se fala mais em equipagem como ação específica, mas a visão dada é assegurar direitos e a ação, de certa forma, vira um indicador. Como essa mudança poderia mudar a forma de distribuição, contrapartidas etc. achei por bem não ter mais essa dimensão no estudo, considerando o objetivo que é realizar uma avaliação de impacto e, para tal, já temos informações suficientes no recorte temporal escolhido.

recebeu a equipagem (tratamento) e 0 (ou diferente de 1) nos casos contrários, X é um vetor de controles de características dos municípios e ϵ é o termo de erro aleatório.

Porém, em se tratando de um programa cuja entrada ocorreu em fases ao longo do tempo, centrei esforços em utilizar técnicas contemporâneas e referenciadas de estimação de diferenças em diferenças com a possibilidade de identificar os efeitos do tratamento no tempo em fases distintas. Como mostra Goodman-Bacon (2021), o estimador usual de diferenças em diferenças é uma combinação ponderada de estimativas entre os diversos grupos de tratamento. Quando há a entrada de grupos em fases, os ponderadores associados às combinações entre dois grupos de tratamento podem ser negativos, podendo gerar estimativas enviesadas. Isso é especialmente verdadeiro nos casos em que eventualmente todos os grupos são tratados, quando há heterogeneidade do efeito entre os grupos ou quando o efeito varia ao longo do tempo (ROTH ET AL, 2022; CHAISEMARTIN e D’HAULTFOEUILLE, 2022).

Para lidar com tal problema em potencial, utilizei algumas técnicas econométricas mais modernas que lidam justamente com tal questão. A proposta central de análise baseou-se no método apresentado por Callaway e Sant’Anna (2021), além de outros que foram utilizados para comparação (robustez) e que também trazem inovações sobre heterogeneidade e entrada em tempos distintos como Borusyak et al (2021) e a proposta de Chaisemartin and D’Haultfœuille (2021).

Basicamente, o que as diferentes técnicas fazem é isolar as comparações entre os grupos tratados e nunca tratados (ou tratados por último), eliminando as comparações problemáticas entre os municípios que já foram tratados com outros que eventualmente viriam também a sê-lo. As técnicas diferem ligeiramente em relação às hipóteses necessárias, os períodos em que os grupos de controle são utilizados para estimação, ou o uso de imputação de valores para os grupos (BORUSYAK ET AL, 2021), permitindo, por exemplo, relaxar a hipótese de tendências paralelas antes do tratamento (Calaway e Sant’anna, 2021). O estimador de Calaway e Sant’anna utiliza a seguinte fórmula:

Equação 2- O estimador de Callaway e Sant’anna

$$\widehat{ATT}(g, t) = \frac{1}{N_g} \sum_{i:G_i=g} [Y_{it} - Y_{i,g-1}] - \frac{1}{N_g} \sum_{i:G_i \in \mathcal{G}} [Y_{it} - Y_{i,g-1}].$$

Na qual ATT é o efeito médio de tratamento sobre os tratados, que queremos estimar, N_g é o número de municípios em cada grupo de tratamento ou controle, denotados por g . A

dimensão temporal é denotada por t . No caso, utilizam-se apenas as comparações entre grupos tratados e os nunca tratados, evitando-se assim as comparações potencialmente problemáticas.

Não pretendo neste estudo esgotar as possíveis análises econométricas e suas polêmicas. Os desafios relacionados a uso do método de diferenças em diferenças com entradas em fases distintas de tempo e estimação por coortes tem sido amplamente debatida na comunidade acadêmica especializada e resultado em diferentes opções de análise (ROTH ET AL, 2022; CHAISEMARTIN e D’HAULTFOEUILLE, 2022).

No campo deste mestrado profissional, coube aprender e avaliar os métodos que poderiam ser úteis e eficientes para a avaliação do impacto da ação de equipagem e mostrar seus resultados combinados, graficamente e por tabelas, no intuito de verificar a convergência, ou não, dos resultados obtidos e as significâncias estatísticas para cada uma das variáveis propostas.

6.1. BASES DE DADOS

As bases de dados utilizadas no estudo foram obtidas por meio de acessos livres diretamente nos sistemas envolvidas, por meio de portais e ferramentas agregadoras de informações públicas¹⁵ e por solicitação via Lei de Acesso à Informação nos casos necessários. Trabalhar com dados disponíveis e acessíveis foi uma busca frequente durante o trajeto para que seja um processo transparente e útil para subsidiar a geração de informações, evidências e possibilidades de reprodução no que interessar.

As bases utilizadas para a avaliação, foram:

- SIPIA: estatísticas sobre o registro de violações dos direitos de crianças e adolescentes realizados por conselhos tutelares no período de 2012 a 2019.
- INEP: indicadores educacionais por município, principalmente as informações referentes as taxas de abandono, reprovação e aprovação dos anos iniciais do ensino fundamental.
- MMFDH: Lista dos municípios contemplados com o Kit de Equipagem do programa. Foi obtido via Lei de Acesso à Informação. A base traz os municípios

¹⁵ Em particular o portal colaborativo com diversas bases de dados públicas organizadas. Acesso ao portal: <https://basedosdados.org>

equipados, o ano de equipagem e os tipos de bens recebidos/requeridos (computador, impressora, bebedouro, geladeira e veículo).

- Disque 100: Base de denúncias realizadas por meio da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos. Foi solicitada pela Lei de Acesso à Informação. A solicitação encontra-se em fase de recurso, pois as bases de dados abertas trazem apenas a informação por UF e o critério solicitado foi por município.

6.2. VARIÁVEIS UTILIZADAS NAS ANÁLISES

Na Tabela 3 há um resumo com as variáveis utilizadas nesse estudo e as principais informações sobre cada uma para que o caminho percorrido comece a ser desenhado até os resultados, propriamente.

Tabela 3 - Variáveis utilizadas nas estimativas para avaliar o impacto

Variável	Obs.	Média	Desv. Pad.	Min	Max.
Registros no sipia	38983	13.076	177.156	0	16478
Matricula na pré escola	38967	861.16	4800.868	0	347160
Matricula ens. fund*	38983	1952.698	6562.35	0	315089
Denúncias do disque 100	38983	13.274	114.573	0	6502
População (controle)	38971	34531.953	188608.66	0	11895893

*Matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental

6.3. EQUIPAGEM, VIOLAÇÃO E DENÚNCIAS: CENÁRIOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS

A ação de equipagem iniciou-se, conforme relatado anteriormente, em 2013 com a entrega dos equipamentos aos primeiros 32 municípios. No total referente ao período da análise (2010 a 2016) foram contemplados 1.561 municípios¹⁶ das cinco regiões brasileiras, Tabela 4.

¹⁶ Conforme relação de doações entregues por solicitação feita pelo autor via lei de acesso à informação em 2021.

Tabela 4 – Distribuição dos equipamentos durante o período de análise

Região	Nº Municípios equipados
Centro- Oeste	144
Nordeste	470
Norte	177
Sudeste	454
Sul	316
Total Geral	1561

Na Gráfico X está a distribuição de kits por ano para acompanhar a distribuição em cada uma das fases do tratamento.

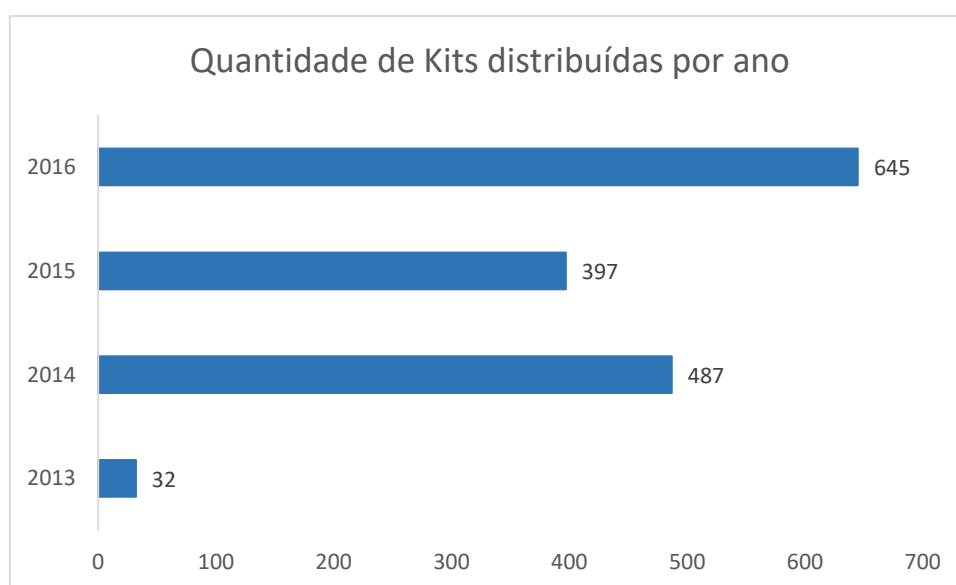
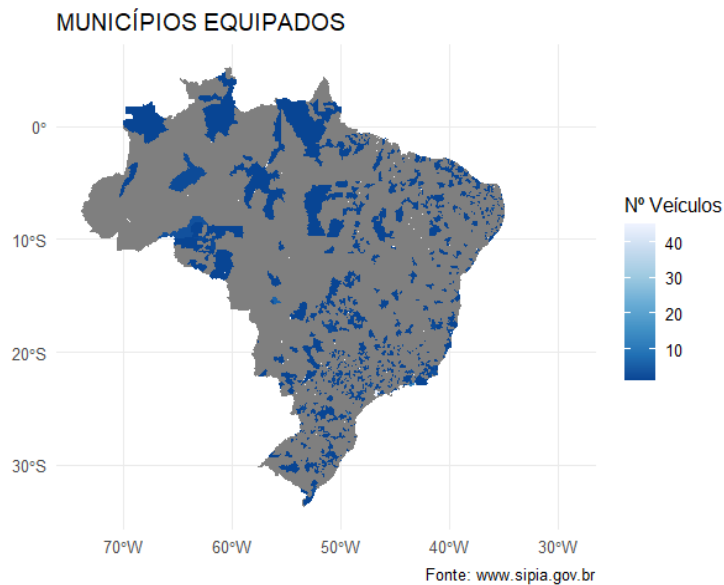


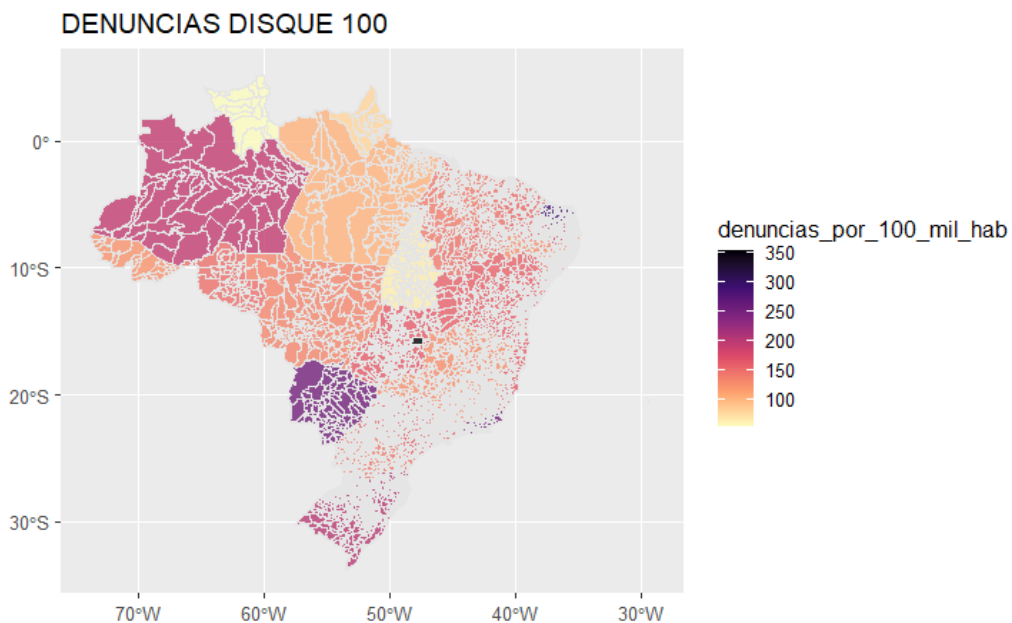
Gráfico 4 - Distribuição de Kits por ano (Fonte: SDH/PR)

No Mapa 1 podemos ver a distribuição dos equipamentos de forma geográfica. A distribuição ocorreu em regiões diversas do país, totalizando 1.561 kits no período de 2013 a 2016. Um ponto de atenção, retomando a abordagem feita anteriormente, é um conflito entre o que vemos na imagem e o público alvo definido no PPA 2012-2015, pois segundo o plano o público alvo da ação seriam mil municípios do Norte, Nordeste e Centro-oeste do país com o menor IDI e IDH, mas é nítido que municípios de outras regiões receberam os equipamentos.



Mapa 2 - Municípios equipados entre 2012 e 2016

Outra fonte de informações central na análise é o registro de denúncias de violações feitas pelo Disque 100. No Mapa 3 vemos os municípios que registraram violações e a intensidade (quantidade) de relatos feitos por esse meio. Os dados foram obtidos via lei de Acesso à Informação e fornecidos pela Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos.



Mapa 3 – Registro de denúncias feitos pelo canal Disque 100.

O cenário apresentado ilustra o cenário das bases estruturantes da ação do programa de fortalecimento de direitos das crianças e adolescente. Creio que auxiliará a compreensão e leitura conforme avançarmos nas análise e resultados obtidos.

Assim como as discussões em torno do método de análise, a complexidade de apuração de resultados e impactos em políticas de Direitos Humanos é complexa e, muitas vezes, divergente na forma de interpretar sua efetividade. Nos próximos tópicos faremos a leitura dos dados, formação dos grupos, resultados das regressões e suas significâncias para considerar os efeitos encontrados.

7. RESULTADOS

Inicialmente foi gerada uma regressão para as variáveis do estudo, seguindo a fórmula apresentada na Equação 1, do capítulo 6. Na Tabela 5, podemos ver os resultados obtidos para as variáveis de interesse, a significância estatística de robustez da informação obtida. Trata-se da regressão inicial de base para todas as variáveis de interesse.

Tabela 5 – Regressão linear com efeitos fixos

Variáveis	Disque 100	Registros SIPIA	Matriculas EF	Matrícula pré-escola
T (Var. Ind.)	-10.79*** (2.578)	-1.338 (6.863)	-48.18 (33.62)	34.89 (27.48)
Constante	-184.3*** (42.51)	-57.90 (100.9)	2,513*** (538.7)	500.1 (435.2)
Observações	38,971	38,971	38,971	38,955
Número de municípios	5,569	5,569	5,569	5,569

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nesse exemplo da Tabela 5, verificamos até que ponto os controles selecionados, guarda alguma relação com os resultados para a variáveis de interesse. Os Métodos utilizados foram os listados a seguir, sendo que o primeiro é o método central da análise e os demais utilizados como parâmetro de robustez do método principal.

1. *CLDID de Callaway and Sant'Anna (2020);*
2. *Two Ways Fixed Effects OLS estimation;*
3. *DID_imputation de Borusyak et al. (2021);*
4. *DID_multiplegt de Chaisemartin and D'Haultfoeuille (2020);*

O resultado final para cada estimativa de variável será apresentado em gráficos que permitem visualizar o resultado dos quatro métodos comparativamente, assim nos possibilitando ver a tendência antes do tratamento era paralela ou não, independentemente do método e, principalmente, se estaticamente podemos rejeitar a hipótese nula de que não há impacto da equipagem.

O recorte temporal de análise dar-se-á entre 2010 a 2016 e o primeiro ano de tratamento é 2013. Desse modo temos períodos “pré” e “pós” tratamento, conforme já mencionado. O grupo de tratamento vai sendo incrementado a cada fase (t = ano) e seus grupos de comparação vão sendo ajustados, pois o número de tratados aumenta, por conseguinte o grupo de comparação diminui. Cada método lida com essa questão de forma particular, mas interligadas ou até mesmo evolutivas de um para o outro (de Chaisemartin e D'Haultfoeuille, 2022).

7.1. IMPACTO DA AÇÃO DE EQUIPAGEM SOBRE O USO E REGISTRO DE INFORMAÇÕES NO SIPIA

A primeira variável que estimei o impacto é referente ao incremento de uso do SIPIA após as ações iniciarem. Esta foi uma das contrapartidas “obrigatórias” firmadas pelo gestor municipal e pelos CTs para recebimento dos kits enviados pelo Governo Federal.

O gráfico 5 demonstra, de forma simplificada e visual, os efeitos estimados, com os intervalos de confiança a 95%, antes e depois de os municípios serem equipados. No eixo x, portanto, temos os anos referentes à adoção do programa. Um valor de -3, portanto, equivale a 3 anos antes de o município ser equipado. Um valor de 2 equivale a 2 anos após o tratamento.

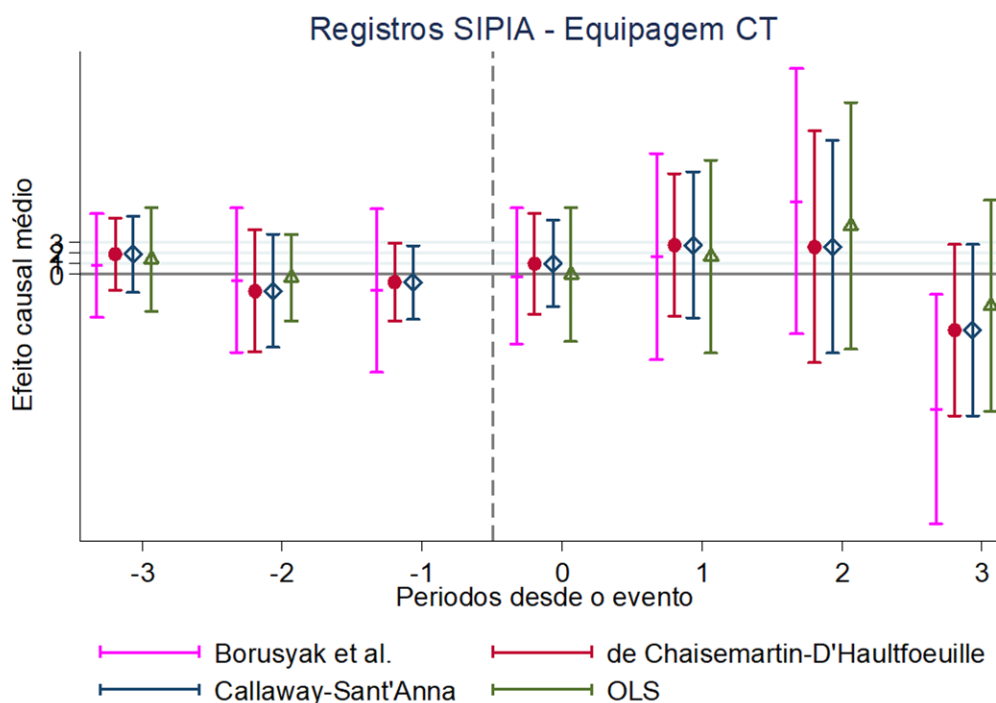


Gráfico 5 - Impacto do tratamento sobre os registros no SIPIA

Antes do tratamento o comportamento é bem semelhante para todos os grupos. Ou seja, a tendência de evolução do indicador de registros era a mesma entre os municípios de tratamento e controle, o que é salutar para o emprego da metodologia de diferenças em diferenças. Não vemos impacto significativo nos 3 anos seguintes à implementação da equipagem. Note que o erro padrão das estimativas no 3o ano de implementação são maiores. Isso se deve ao fato de que possuímos poucos (32) municípios equipados no 1o ano do programa e, portanto, apenas 32 municípios para os quais temos informações 3 anos após o tratamento.

7.2. IMPACTO DA AÇÃO DE EQUIPAGEM SOBRE AS DENÚNCIAS RECEBIDAS PELO DISQUE 100

Outra contrapartida a ser cumprida pelos municípios contemplados tratava-se da recepção e ampla divulgação das peças e campanhas de promoção dos direitos de crianças e adolescentes, principalmente em épocas de grandes eventos públicos, como carnaval e de aumento de turistas em destinos reconhecidos.

Foram feitas as estimativas do impacto sobre o número de denúncias recebidas pelo Disque 100 pelos quatro métodos selecionados. Vemos um comportamento que, apesar da diminuição observada nos segundo e terceiro anos da amostra tratada, não é possível afirmar com a relevância estatística considerada que o efeito é consequência isolada da ação de equipagem.

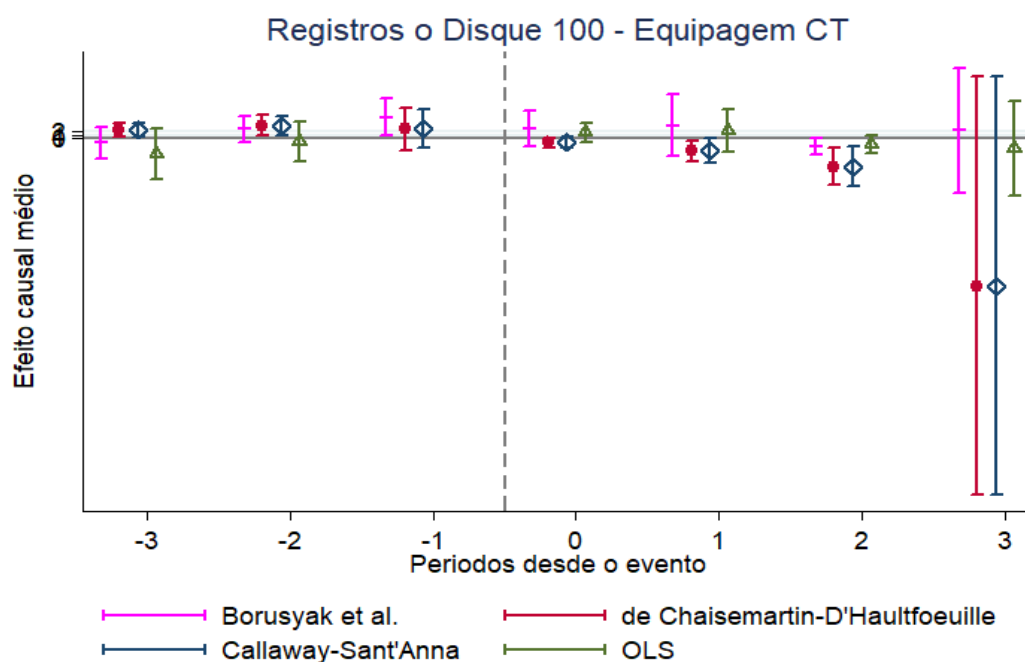


Gráfico 6 - Impacto sobre denúncias do Disque 100

7.3. IMPACTO DA AÇÃO DE EQUIPAGEM SOBRE AS TAXAS DE MATRÍCULA NA PRÉ-ESCOLA

Toda criança tem direito a escola de qualidade, gratuita e a mais próxima de sua casa. A esta altura, assim como várias vezes já aconteceu em conversas com conselheiros tutelares e outros envolvidos, de algum modo, na defesa e proteção dos direitos de crianças e adolescentes. A escolha desse campo como fator de análise foi apresentada no decorrer do texto e, ratificando, trata-se do segundo maior direito violado registrado nas bases do SIPIA e que nos possibilita consultar bases públicas e robustas para extração de informações seguras.

O Gráfico7 apresenta os achados do efeito sobre as matrículas na pré-escola das redes municipais.

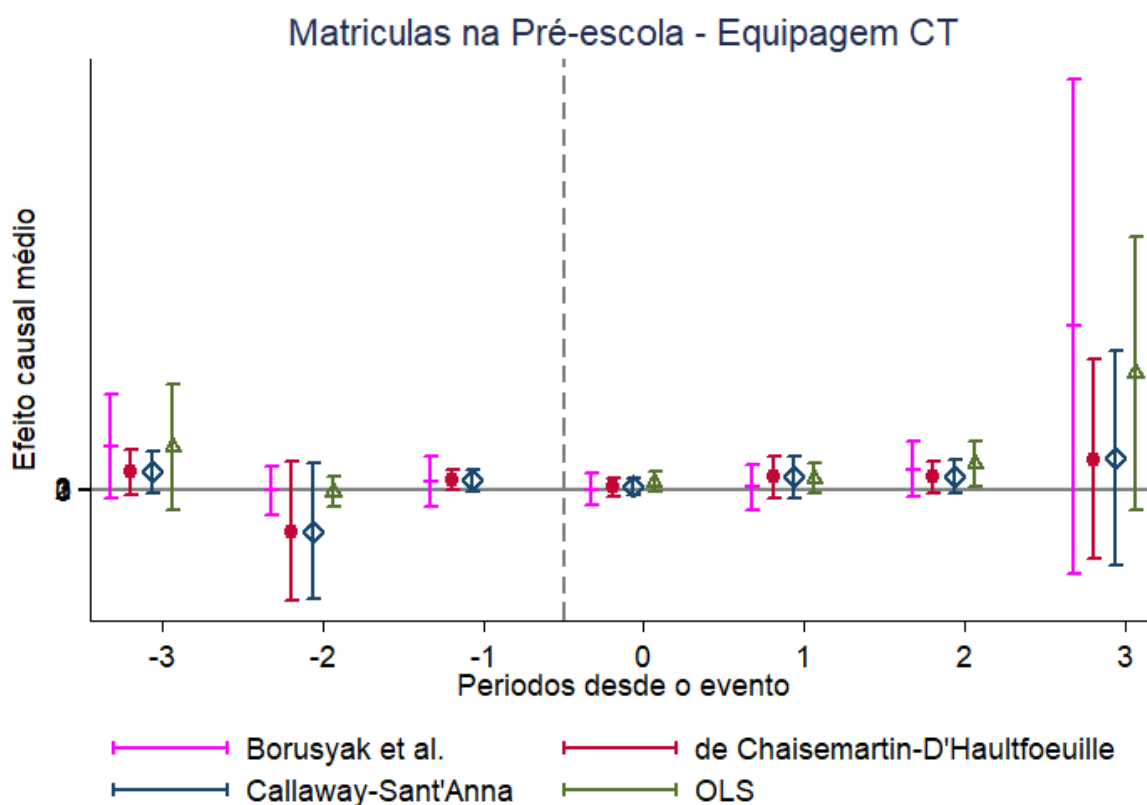


Gráfico 7 - Impactos sobre matrículas na pré-escola

O intuito aqui foi investigar variáveis que podem ser objeto de intervenção pelos conselhos tutelares, mas não guardam relação de “compromisso” com as contrapartidas de

equipagem. Em suma, investigar se os conselhos com mais ferramentas para a execução do seu trabalho produzem mais impacto em relação àqueles que não receberam equipamentos.¹⁷

De forma semelhante ao que vimos anteriormente, não encontramos impactos significativos sobre a matrícula em pré-escolas, e os erros padrões são magnificados para o 3º ano de implementação.

7.4. IMPACTO SOBRE AS TAXAS DE MATRICULA NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Para fechar essa etapa de análise dos resultados, vamos ao último gráfico produzido, Gráfico 8, e os resultados comparativos entres os 4 métodos que, do mesmo modo não trazem robustez para que se configure relação significativa entre a equipagem e as matrículas nos iniciais do ensino fundamental.

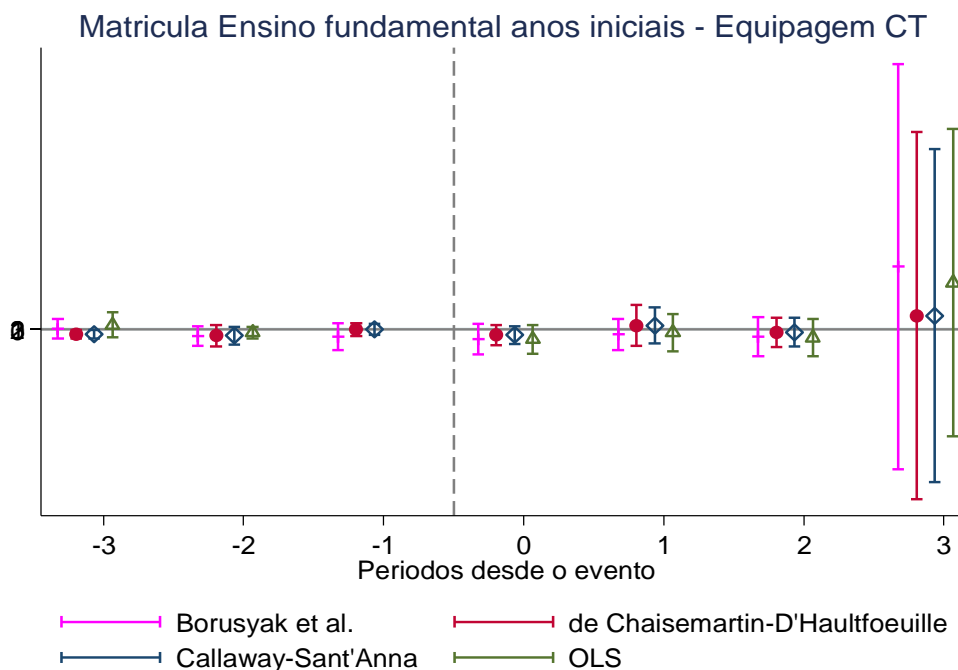


Gráfico 8 - Impacto sobre as matrículas no ensino fundamental

¹⁷ Não receber a equipagem, não significa que o conselho não tenha os equipamentos citados, melhores ou até mais completos. Mas o intuito permanece em analisar o grupo que recebeu o tratamento da ação do governo federal.

Assim, não se pode dizer afirmar, por meio dos métodos e variáveis utilizadas, por mais robustos e diversos que sejam, que o programa de equipagem possa ter causado qualquer efeito nem sobre os registros de violações de direitos, nem sobre as denúncias do Disque 100, tampouco sobre a garantia de acesso escolas das crianças.

8. CONCLUSÃO

A avaliação de impacto de um programa de promoção de direitos de humanos de crianças e adolescentes, que age estruturando os conselhos tutelares, fomentando condições adequadas de funcionamento e infraestrutura, nem de longe parecia uma tarefa simples.

O Conselho Tutelar é, também, o órgão “encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. Ser encarregado pela sociedade traduz a iniciativa da comunidade local de escolher alguém, com alguns requisitos e qualidades, para ser o executor das atribuições constitucionais e legais no âmbito da proteção à infância e à juventude (LIBERATI e CYRINO, 1997, p. 105).

O conselho tutelar não tem o mandato ou poder de execução, mas é agente representativo, eleito e com poderes para acionar e solicitar a execução das medidas protetivas pelas instâncias responsáveis por se fazer cumprir.

Michael Lipsky (2010) apresenta o conceito de burocratas de nível de rua como sendo aqueles “funcionários” que interagem diretamente com os cidadãos beneficiários das políticas públicas. Policiais, professores, assistentes sociais, por exemplo, enquadram-se nesse conceito (Lotta, 2014). Dessa forma, é possível compreender que os Conselheiros Tutelares seriam esses burocratas de nível de rua que atuam diretamente na execução de políticas públicas de proteção a crianças e adolescentes exercendo protagonismos e influência na qualidade dessas políticas.

A complexidade de atuação, limitações e interdependência dos componentes do Sistema de Garantia faz com que diversas frentes de análise fossem possíveis, como saúde, trabalho infantil, exploração sexual, dentre outras. No entanto, preferimos focar na avaliação dos impactos da equipagem sobre a dimensão educacional, pela facilidade de obtenção e tratamento dos dados. Dessa forma, é importante ressaltar que o fato de não encontrar impactos significativos do programa de equipagem não significa que o programa possa ter impacto em outras dimensões, como as supracitadas.

Não seria possível esgotar as análises em todos os “β” (betas) desejáveis, mas pavimenta-se aqui um caminho para encorajar mais estudos e avaliações nesse campo que carece de informações e indicadores subsidiários e construtos de informação para apoiar a proposição de políticas públicas mais assertivas e mensuráveis, com etapas de acompanhamento e possíveis correções de rumos e estratégias.

Não encontrar resultados significativos é um resultado por si só. Creio que um monitoramento tempestivo e apurado durante a execução da ação poderia ter corrigido vários rumos aos interesses primários do programa pela ótica de gestão do governo federal.

Percebo isso, por exemplo com os resultados apontados em auditoria realizada no ano de 2019 sobre os programas e ações de equipagem, não só de CTs, mas de outras frentes de garantia de direitos humanos. A retirada da ação do PPA em 2019 teve relação direta com os resultados da auditoria que, dentre outros, apontou a falta de critério para a seleção dos municípios contemplados¹⁸, assim como divergências entre os dados orçamentários coletados e os informados no Sistema de Gestão das Doações SIG/SDH, que dentre outras ações estabeleceu:

9.2.1 estabeleça e observe critérios objetivos na seleção dos entes donatários e na ordem de prioridade para entrega de veículos e demais bens adquiridos para fins de doação, considerando a finalidade e os objetivos definidos para a correspondente política pública, cabendo ponderar os impactos de custos associados aos veículos doados que recaem sobre os entes beneficiados (manutenção, abastecimento, motorista, estacionamento e seguros) - ACÓRDÃO N° 866/2020 – TCU – Plenário¹⁹

Não faço aqui uma análise de mérito ou julgamento sobre os encaminhamentos tomados, pois nesta ação, assim como em outras da pasta, a sua realização só foi possível por meio de emendas parlamentares, das quais o relator tem forte poder de decisão sobre o direcionamento dos kits doados para seu Estado de origem conforme não esperar-se-ia ser diferente pelo compromisso firmado em defender e levar recursos àqueles que estão na área geográfica que os o representa.

Tampouco posso afirmar com base nas evidências que a equipagem não faz diferença para os CTs, na verdade acredito que faça bastante diferença para a realização cotidiana dos

¹⁸ Um parêntese importante que me permito abrir refere-se ao relatório de avaliação do PPA 2012-2015 Sobre a meta quantitativa da ação de equipagem informou-se um cumprimento de 101,9% da ação (Brasil, 2012, Anexo I pg.97). Essa meta era relativa aos anos de 2012 a 2016 e, de fato, foram equipados mais de 1.000 CTs, porém não eram todos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Percebe-se que os caminhos da equipagem não seguiram bem os caminhos do plano, se fazem parte, ou não, do grupo original da ação que previa equipar 1.000 municípios com menor IDH e IDI. Sobre esse último, é um Índice que seria desenvolvido pelo UNICEF, mas não foi colocado em prática nas ações.

¹⁹ Acessível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/835301686-no-dia-02/04/2022> às 14:50.

trabalhosa. Uma rápida procura sobre precariedade de funcionamento desses órgãos demonstra a quantidade de problemas ainda há que se enfrentar e trazer todo apoio que é necessário para que cheguem aos seus objetivos de garantir os plenos direitos das crianças e adolescentes.

É importante ratificar que as dimensões e frentes de atuação dos conselhos dariam centenas de páginas de estimativas, mas é necessário focar em algumas delas, seletivamente, para rodar os métodos e comentar os resultados dentro do tempo e escopo que o mestrado profissional requer, de forma a construir caminhos para colocar em prática os aprendizados a serviço da população.

Há uma rica produção qualitativa sobre o SIPIA, a atuação dos conselheiros tutelares, sua importância no processo de garantia dos direitos, sobre a organicidade até mesmo a auto-organização dos conselhos (BRAGAGLIA, 2005), dentre outras características. Quando partirmos para buscar referências quantitativas, avaliações, ou até mesmo bibliografia mais “recheada” com estatísticas descritivas, há certa dificuldade e percebo um universo que pode ser ricamente explorado, porém com os percalços comuns a terrenos menos explorados.

Não só avaliar, mas monitorar políticas, programas e ações é essencial para a tempestividade e eficácia no alcance dos objetivos. Acredito que há muito o que se fazer no campo de avaliação de impacto sobre políticas para assegurar direitos. Nesse campo quantitativo de análise, este estudo é pioneiro.

REFERENCIAS

- ANGRIST, J., KRUEGER, A. Empirical strategies in labor economics. In: ASHENFELTER, O., CARD, D. Handbook of Labor Economics, v. 3 A, Elsevier, 1999.
- BATTAGLIA, Luigi. Escolhas e caminhos metodológicos na construção dos instrumentos de registro do SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência. In: LEAL, Maria F. P.; CESAR, Maria A. (Orgs.). Indicadores de Violência Extra-Familiar e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. Brasília: CECRIA, 1998, p. 59-64.
- BOULLOSA, R. F. Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. PENSAMENTO & REALIDADE, v. 28, p. 68-86, 2013.
- BOULLOSA, R. de F.; RODRIGUES, R. W. S. Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. Revista Interdisciplinar de Gestão Social, [S. l.], v. 3, n. 3, 2014. DOI: 10.9771/23172428rigs.v3i3.11261. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/11261>. Acesso em: 15 nov. 2022.
- BRAGAGLIA, Mônica. Auto-organização: um caminho promissor para o Conselho Tutelar. São Paulo: Ed. Annablumme, 2005
- BRASIL. Código de Menores (Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927).
- BRASIL. Código de Menores (Lei nº 6.697, de 19 de outubro de 1979). Brasília: Presidência da República, 1979.
- BRASIL. Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
- BRASIL. Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares: Histórico, Objetivos, Metodologia e Resultados. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.
- BRASIL. Ministério da Economia – Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal Anexo – Programas Temáticos. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015>. Acesso em 12 de outubro de 2021.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 - Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescen.aspx>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- BULHÕES, R. R. R. Criação e Trajetória do Conselho Tutelar no Brasil. Lex Humana (ISSN 2175-0947), [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109–131, 2010. Disponível em: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/36>. Acesso em: 14 jun. 2022.
- CALLAWAY, Brantly & SANT'ANNA, Pedro. (2020). Difference-in-Differences with multiple time periods. Journal of Econometrics. Nº 225, 2020.
- CARDOZO, A. Conselho Tutelar como instrumento de participação da população e de efetivação de política social de atendimento da criança e adolescente. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Porto Alegre, 2011.

CARVALHO, Maria Regina; GOMES, Danusa Fernandes Rufino; OLIVEIRA, Mariano Laio, Avaliação Econômica de Projetos Sociais, Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 6, n. 1, p. 140–145, 2016.

CEATS (Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor). Relatório Os Bons Conselhos. Pesquisa Conhecendo a Realidade. São Paulo: Ceats, 2006. Disponível para consulta no site: <<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/pdf/conhecendoarealidade.pdf>> Acesso em: 10/10/2021.

BENEDITO, Rodrigues dos Santos, Teixeira, Pedro Ivo e Lima, Meire Lia. In: Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente. Juiz de Fora – MG, 2011: 15-38.

CANTALICE, Luciana Batista de Oliveira. In: Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente. Juiz de Fora – MG, 2011: 39-58.

COSTA, Helena Regina Lobo da. A dignidade humana: teorias de prevenção geral positiva. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. Acesso em: 19 set. 2022. , 2008

Cotta, Tereza. (2014). Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. Revista do Serviço Público. 49. 103-124.

CUNNINGHAM, Scott. Causal Inference. The Mixtape. Yale University Press. 2021.

DYE, T. R. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1972.

FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional). Olhares sobre indicadores de Direitos Humanos. FASE, 2010. Disponível para consulta em <<https://fase.org.br/pt/noticias/conheca-o-livro-olhares-sobre-indicadores-de-direitos-humanos/>> Acesso em : 04/06/2022.

LIPSKY, Michael. Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 2019. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/4158>>. Acesso em: 15/10/2021.

MIRANDA, Humberto. No tempo da assistência: o código de 1927, o juizado de menores e os meninos de Recife. In: MIRANDA, Humberto. (Org.). Crianças e adolescentes: do tempo da assistência à era dos direitos. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010, p. 81-94.

Gertler, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings e Christel M. J. Vermeersch. 2018. Avaliação de Impacto na Prática, segunda edição. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas–PPP, no36, Jan/Jun, IPEA, 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-159, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. 1. ed. Campinas: Editora Alínea, 2016.

Levantamento de auditoria. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Análise da aquisição de veículos automotores pelo governo federal ao longo dos exercícios de 2012 a 2019. Determinações. Recomendações. Arquivamento. (TCU - relatório de levantamento relator: Augusto Sherman, data de julgamento: 08/04/2020, plenário)

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

NAGASHIMA, Leonardo Dantas. 2012. et al. As resoluções do conselho nacional de direitos da criança e do adolescente e os mecanismos para a criação de novos conselhos tutelares nos municípios. Revista Eletrônica Jurídica Institucional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal/RN Ano 2, n. 5 jan/mar 2012. Disponível em: <>. Acesso em: 25 de out. 2017.

PIRES, Roberto. Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. In: DELGADO, Ana Luiza [et al.] (Orgs.) Gestão de políticas públicas de direitos humanos. Brasília: Enap, 2016: 189-210.

SILVA, Ricardo Toledo. Eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de AVALIAÇÃO: relatório técnico. Brasília: Ipea 2002.

SOARES, Lívia Freitas Pinto Silva. “Futuro da nação ou pequenas sementes do mal”? Olhares direcionados aos internos da Colônia Correccional dos Dois Rios e a gestão infantojuvenil na Primeira República (1910-1920)”. Locus: Revista de História, 27, n.2 (2021): 219-244.

SOUZA, A. de S. et al.. Avaliação da Satisfação dos Usuários dos Sistemas de Informações Financeiros. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos62006/266.pdf>. Acesso em 21 de agosto de 2022.

SOUZA, Marilene Proença Rebello de; TEIXEIRA, Danile Caetano da Silva; SILVA, Maria Carolina Yazbek Gonçalves da, Conselho Tutelar: um novo instrumento social contra o fracasso escolar, Psicologia em Estudo, v. 8, p. 71–82, 2003.

SUN, Liyang e ABRAHAM, Sarah. Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects, Journal of Econometrics, Volume 225, Issue 2, 2021, pages 175-199.

Ximenes, Daniel e Ximenes, Julia. Avaliação de políticas e programas sociais: características, possibilidades e desafios. In: DELGADO, Ana Luiza [et al.] (Orgs.) Gestão de políticas públicas de direitos humanos. Brasília: Enap, 2016: 283-302.

ANEXO

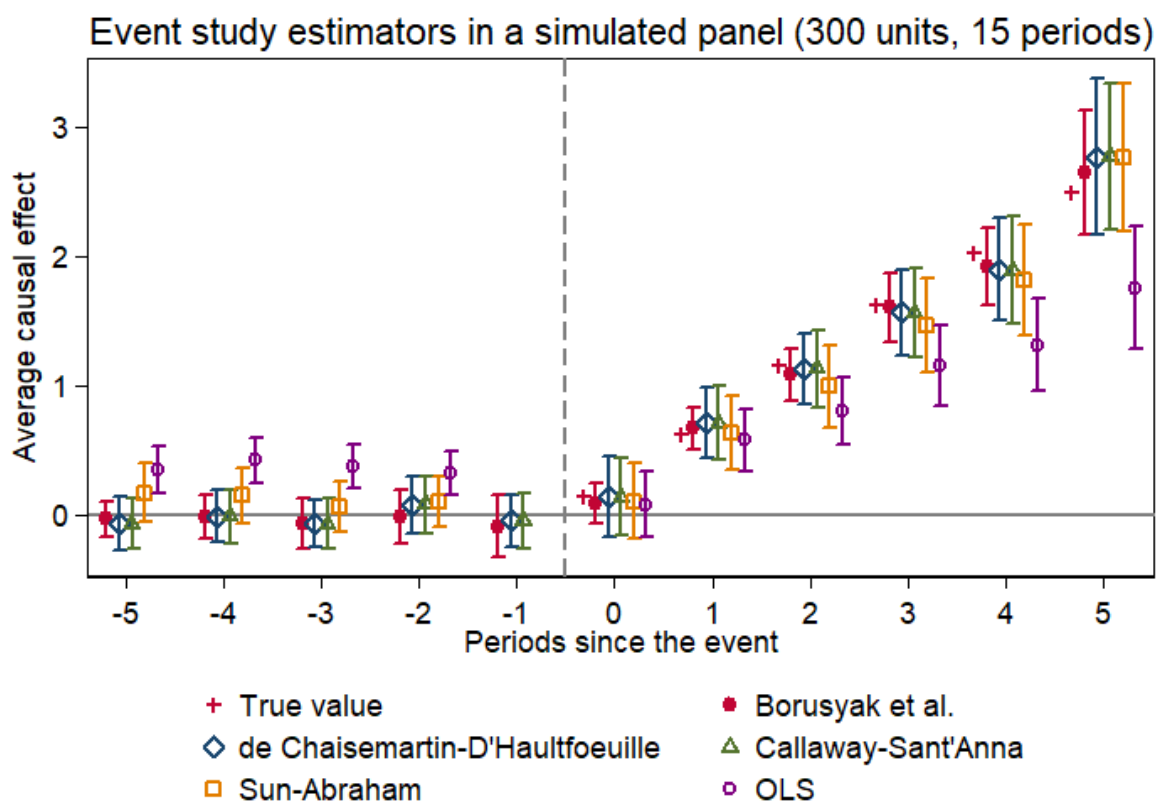


Gráfico 9 – Exemplo de gráfico gerado pelo código DID Imputation – Borusyak

Neste exemplo vemos o modelo do gráfico disponibilizado por Kirill Borusyak²⁰ para Stata. Trata-se de um estudo de eventos sobre estimativa, teste e plotagem robustos e eficientes (Borusyak et al. 2021). Com esse pacote é possível estimar efeitos causais e testar pré-tendências com o método de imputação de Borusyak et al. e outros estimadores robustos pelos métodos (Chaisemartin-D'Haultfoeuille, Callaway-Sant'Anna e Sun-Abraham), além de um evento baseado no método convencional OLS. O Gráfico 5 mostra um exemplo com os cinco estimadores em um conjunto de dados simulado e os coeficientes e intervalos de confiança para todos eles de uma só vez.

²⁰ Disponível em: https://github.com/borusyak/did_imputation