



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
Teresina – PI, Brasil, CEP: 64.340-000, Fone: (86) 3215 - 1558



**A POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM  
MUNICÍPIOS PIAUIENSES: Desafios no Processo de Implementação**

Edimilson Pereira de Araújo

TERESINA – PIAUÍ

2017

EDIMILSON PEREIRA DE ARAÚJO

**A POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM  
MUNICÍPIOS PIAUIENSES: Desafios no Processo de Implementação**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira

TERESINA – PIAUÍ

2017

EDIMILSON PEREIRA DE ARAÚJO

**A POLÍTICA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM  
MUNICÍPIOS PIAUIENSES: Desafios no Processo de Implementação**

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: 02 de maio de 2017.

Banca Examinadora:

Professora Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira

Orientadora e Presidente da Banca - UFPI

Professora Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva

Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – UFPI

1ª Examinadora

Professora Dra. Patrícia Rocha Lustosa

Professora Externa ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – UFPI

2ª Examinadora

Professora Dra. Shara Jane Holanda Costa Adad

Professora Suplente

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais Francisco Lopes de Sousa (*In Memoriam*) e Ana Pereira de Araújo, pelos ensinamentos, apoio e amor incondicional. A minha família, pelo apoio, confiança e acompanhamento. Aos meus irmãos Edinaldo (*In Memoriam*), Edilson e Edilene.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e pela inspiração. Aos meus amigos Tia Petinha (*In Memoriam*), Pe. Dodó, Pe. Jerônimo, Pe. Almir Palheta e Raimundinha Melo, pelo apoio, força e incentivo; Maria do Desterro Silva (Minha primeira Professora); Sônia Maria Martins Dias e Ruy Rodrigues Aguiar, pelo apoio em correções ortográficas e análise de conteúdo; ao Professor Dr. Washington Luiz de Sousa Bonfim, pelo apoio e motivação; à Professora Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira, pela competência, dedicação e paciência como orientadora no processo de mestrado. Aos professores do Mestrado em Políticas Públicas, pela discussão teórica, que contribuiu imensamente com o meu processo de formação. Enfim, a todos os que contribuíram para a realização deste trabalho.

## EPÍGRAFE

SEU NOME É HOJE - Gabriela Mistral

"Somos culpados de muitos erros e muitas faltas, porém o nosso maior crime é abandonar as crianças, desprezando a fonte de vida. Muitas das coisas que precisamos podem esperar. A criança não pode. Agora mesmo quando seus ossos estão se formando, seu sangue está sendo produzido e seus sentidos estão se desenvolvendo. Para elas não podemos dizer amanhã - SEU NOME É HOJE."

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo apresentar o processo de implementação da política de atendimento a crianças e adolescentes em municípios piauienses, visando analisar as contribuições do “Programa Selo UNICEF Município Aprovado” para a organização dessa política nos municípios. Este trabalho baseia-se em uma pesquisa qualitativa realizada nos municípios de Ipiranga e Wall Ferraz no estado do Piauí, no período de 2006 a 2012. Fundamentada no método de pesquisa qualitativa, foram realizados estudos bibliográficos com referência em autores que abordam a problemática em questão como Maciel, (2015); Minayo, (2001); Bobbio, (2004) e Carvalho, (1995, 2014), dentre outros. Para a construção dos dados empíricos, utilizou-se como instrumento de pesquisa a observação participante, a entrevista semiestruturada com 08 (oito) sujeitos em cada município: prefeitos, secretárias de assistência social, articuladores do Selo UNICEF, presidente do CMDCA, um adolescente e sua mãe. Dessa forma, o resultado da pesquisa demonstrou que a política de atendimento à criança e ao adolescente em municípios piauienses têm como marco legal o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90). Alguns municípios se organizam com maior sistematicidade, de maneira mais articulada e integrada. O UNICEF tem contribuído no delineamento dessa política com orientação, estímulo, propostas e certificação dos municípios que implementam a contento esta política para criança e adolescente. A análise foi feita por meio do método crítico e dialético para poder-se compreender os discursos dos sujeitos, as ações da política para a infância e as contribuições do UNICEF na implementação dessa política nos municípios. Dessa forma, foi feita uma análise da engenharia institucional e dos traços constitucionais da implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente em municípios piauienses. Isso possibilitou concluir que os municípios tinham uma política pública implementada antes da parceria com o UNICEF. A estrutura dessa política tem alguns elementos comuns nos municípios: Conselho Tutelar, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, escolas e algumas ações diferenciadas detectadas durante a pesquisa.

**Palavras - Chaves:** Criança e adolescente. Política de Atendimento. Selo UNICEF. Municípios Piauienses.

## ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to present the process of implementation of the policy for the care of children and adolescents in the municipalities of Piauí, in order to analyze the contributions of the "UNICEF Municipality Approved Seal Program" for the organization of this policy in the municipalities. This work is based on a qualitative research carried out in the municipalities of Ipiranga and Wall Ferraz in the state of Piauí, from 2006 to 2012. Based on the qualitative research method, bibliographical studies were carried out with reference to authors that address the issue in question As Maciel, (2015); Minayo, (2001); Bobbio, (2004) and Carvalho, (1995, 2014), among others. For the construction of the empirical data, the participant observation was used as a research instrument, the semistructured interview with 08 (eight) subjects in each municipality: mayors, social work secretaries, articulators of the UNICEF Seal, president of CMDCA, a teenager and your mother. Thus, the research results showed that the child and adolescent care policy in Piauí's municipalities have as legal framework the Statute of the Child and Adolescent (Law 8.069 / 90). Some municipalities organize themselves with greater systematicity, in a more articulated and integrated way. UNICEF has contributed to the delineation of this policy with guidance, encouragement, proposals and certification of the municipalities that implement to the satisfaction of this policy for children and adolescents. The analysis was made through the critical and dialectical method to understand the subjects' discourses, the actions of the politics for childhood and the contributions of UNICEF in the implementation of this policy in the municipalities. Thus, an analysis was made of the institutional engineering and the constitutional traits of the implementation of the child and adolescent care policy in Piauí municipalities. This made it possible to conclude that the municipalities had a public policy implemented before the partnership with UNICEF. The structure of this policy has some common elements in the municipalities: Tutelary Council, Child and Adolescent Rights Council, schools and some differentiated actions detected during the research.

Keywords: Child and teenager. Policy Service. UNICEF Seal. Piauí municipalities.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Documentos e Declarações da ONU.....	22
Figura 02 – Etapas da Metodologia de Avaliação do Selo UNICEF .....	24
Figura 03 – Indicadores de Avaliação do Selo UNICEF .....	24
Figura 04 – Ações Desenvolvidas nos Municípios .....	27
Figura 05 – Evolução Histórica dos Movimentos na Área de Proteção aos Direitos de Criança e Adolescente no Brasil na Década de 1980.....	30
Figura 06 - - Diferença entre a Doutrina da Situação Irregular e da Proteção Integral...49	
Figura 07 - Política de Atendimento e o Sistema de Garantias de Direito (SGD) Conceito da Política.....	50
Figura 08 - SGDCA e suas Esferas de Competências.....	51
Figura 09 – Localização, no Mapa do Piauí, dos Municípios a Serem Pesquisados.....	63
Figura 10 - Mapa Cenário Regionais, acesso em 03 de novembro de 2016.....	66
Figura 11 – Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes nos Municípios.....	65
Figura 12 - Ações dos municípios no Processo de Implementação da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente.....	79
Figura 13 - Contribuições do Programa Selo UNICEF para o Delineamento da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente nos Municípios Piauienses.....	83
Figura 14 – Indicadores do Município de Ipiranga do Piauí .....	88
Figura 15 – Indicadores do Município de Wall Ferraz .....	88

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SGDCA – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

ONU – Organização das Nações Unidas

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA – Estados Unidos das Américas

SDH - Secretaria Nacional dos Direitos Humanos

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

BPC – Benefício de Prestação Continuada

NUCA – Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

ESF – Estratégia Saúde da Família

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONGs – Organizações Não Governamentais

DF – Distrito Federal

CT – Conselho Tutelar

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

FMDCA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO II – OS DIREITOS DA INFÂNCIA: DA PROTEÇÃO À CIDADANIA .....</b>	<b>20</b>
2.1 - Os dispositivos internacionais e a concepção de criança e adolescente.....	20
2.2 - Direitos e Cidadania na Realidade Brasileira.....	27
2.3 - Política de atendimento à criança e ao adolescente.....	31
2.3.1 - Gestão pública da política de atendimento à criança e ao adolescente.....	39
<b>CAPÍTULO III ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: PRINCÍPIOS, VALORES E NORMAS.....</b>	<b>45</b>
3.1 - Caracterização e Conceituações da Política de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes na Realidade Brasileira.....	51
3.2 - UNICEF e a implementação das políticas públicas no atendimento à criança e ao adolescente .....	54
3.3 - As políticas públicas no atendimento à criança e ao adolescente.....	58
<b>CAPÍTULO IV – A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E ADOLESCENTE EM MUNICÍPIOS PIAUIENSES E A ATRIBUIÇÃO DO UNICEF.....</b>	<b>62</b>
4.1 – Crianças e aos adolescentes nos municípios de Ipiranga e Wall Ferraz no Estado do Piauí.....	65
4.2 – Ações que os municípios desenvolvem no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente .....	76
4.2.1 – Escola para a convivência com o Semiárido.....	77
4.3 – Contribuições do “Programa Selo UNICEF Município Aprovado” na Implementação das Políticas Públicas para a Infância nos municípios piauienses. ....	82
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>90</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>94</b>

<b>APÊNDICES .....</b>	<b>98</b>
Apêndice A.....	98
Apêndice B.....	99
Apêndice C .....	100
Apêndice D .....	101
Apêndice E .....	102
Apêndice F .....	103
<b>ANEXOS .....</b>	<b>104</b>
Linha de Base do UNICEF 2013 – 2016 .....	104

## **CAPÍTULO I**

### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Mesmo alcançando a condição de uma economia mundialmente reconhecida, a realidade brasileira acarreta, na atualidade, a convivência com vergonhosos níveis de pobreza e desigualdade social que comprometem, principalmente, a vida de crianças e adolescentes das áreas mais pobres do país, entre elas o Semiárido e a Amazônia.

Como parte das iniciativas que visam à superação destas desigualdades sociais, o “Programa Selo UNICEF Município Aprovado” é uma estratégia de mobilização de municípios e estados do Semiárido brasileiro, Amazônia Legal, em torno das metas estabelecidas pelos Objetivos do Milênio, uma iniciativa que mobiliza e articula os municípios para implantarem ações voltadas à asseguuração dos direitos das crianças e adolescentes dessas regiões do Brasil. Mas, a garantia dos direitos da infância e da adolescência está no foco das atenções do UNICEF em todo o mundo.

O Selo é uma política cuja criação se respalda a partir de princípios discutidos na Cúpula do Milênio, realizada em setembro de 2000, na Sede das Nações Unidas em Nova York, onde governantes do mundo inteiro assumiram um compromisso de promoção da paz, erradicação da pobreza, promoção do desenvolvimento humano, proteção ao meio ambiente, direitos humanos e democracia. Os municípios pesquisados, na parceria com o Selo, se propõem a cumprir esses indicadores, mas têm dificuldades de alcançar tais objetivos na sua completude, devido às condições financeiras, aos recursos humanos, às competências e habilidades necessárias ao desenvolvimento de atividades que alcancem essas finalidades. No entanto, nos municípios, campo desta pesquisa, foram identificadas várias ações com foco nos princípios que fundamentam as orientações do UNICEF: trabalhos de artesanato, palestras e oficinas sobre os problemas sociais relacionados a esses objetivos.

Partindo dessa questão, a presente investigação elegeu como análise “A Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Municípios Piauienses: Desafios no Processo de Implementação”. O seu objetivo geral foi analisar como os municípios que ganharam as três últimas edições do “Programa Selo UNICEF Município Aprovado” estruturaram e implementaram as políticas para crianças e adolescentes. Os municípios pesquisados implementaram essa política através da organização, regulamentação e funcionamento dos conselhos de direitos, conselhos tutelares e fundos municipais. Também desenvolvem programas dos governos Federal e Estadual voltados ao

atendimento de crianças e adolescentes. Os objetivos específicos foram: identificar e ações os municípios desenvolvem no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente e compreender quais as contribuições do “Programa Selo UNICEF Município Aprovado” para o delineamento dessas políticas nos municípios pesquisados. As ações que os municípios desenvolvem na implementação da política da criança e do adolescente têm foco na geração de renda das famílias e na sociabilidade das crianças e adolescentes. Essas ações são cursos de artesanato, aulas de capoeira, percussão, futebol, música, reforço escolar, informática, conferências e fóruns. Ainda há atividades com grupos de adolescentes e grêmios estudantis, que estão sistematizadas nos planos da primeira infância e plano decenal pelos direitos da criança e do adolescente de cada município.

A escolha do tema deu-se em função da afinidade do pesquisador com essa problemática, pois o mesmo é natural do município de Castelo do Piauí, professor da rede municipal de ensino, articulador do Programa Selo UNICEF Município Aprovado, Presidente do CMDCA de Castelo e estudioso à pesquisa na área da criança e do adolescente. Estando à frente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Castelo do Piauí, produziu-se um diagnóstico da situação da infância no município, publicado com o ISBN 978 – 85 – 7463 – 788 – 4, plano decenal com as orientações de ações da política de atendimento à infância, conseguindo formar parcerias com o Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Santander para manutenção do Programa Juventude e Cidadania que atende, aproximadamente, a 500 crianças e adolescentes. Através dessas parcerias foi implementada uma casa de atendimento às crianças vítimas de violência sexual, no município de Castelo do Piauí. Essa relação com o problema em questão justifica a escolha deste tema para a pesquisa.

Para melhor entendimento das categorias da pesquisa, destacaram-se as principais delas e realizaram-se discussões sobre as mesmas: políticas públicas, gestão de políticas públicas, participação social, análise, planejamento. Essas categorias são detalhadas ao longo do texto em comento.

As políticas públicas são ações planejadas e colocadas em prática pelo poder público. Elas criam condições relevantes para assegurar melhores condições de vida para a população e devem ser encaradas como um processo destinado à escolha racional e coletiva de prioridades. Assim, o conceito de política pública está ligado à área de política e de administração e o foco de intenções é a garantia dos direitos de cidadania para todos.

No âmbito do “Programa Selo UNICEF Município Aprovado”, a política da criança e do adolescente tem como um de seus objetivos: estimular a participação social promovendo a cidadania, motivando os sujeitos para a vida, favorecendo a construção da consciência crítica a partir de espaços de convivência, contribuindo para a construção da cidadania, incentivando o protagonismo na vida e na sociedade. Dessa forma, analisou-se esse tema e compreendeu-se que nos municípios essa política é implementada pela organização dos órgãos que cuidam da criança e do adolescente, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e órgãos da administração pública que têm ações voltadas para crianças e adolescentes (Secretaria de Assistência Social, Educação, Cultura e Esporte e Saúde).

Foi possível alcançar os objetivos deste trabalho porque utilizaram-se técnicas de entrevista, observação e análise do plano de ação do Conselho de Direito. Através destes meios e possibilidades de análises, pôde-se concluir que existem reuniões ordinárias mensalmente do Conselho dos direitos da Criança e do Adolescente em Ipiranga, onde se discute toda a engenharia dessa política. No entanto, em Wall Ferraz não foram encontrados instrumentos que assegurassem o desenvolvimento dessas ações. Nessa perspectiva, compreendeu-se que a contribuição do UNICEF em alguns municípios é muito mais incisiva no período de busca para a conquista do Selo, todavia a intencionalidade do UNICEF é que os municípios se organizem e consolidem a política de atendimento para ser desenvolvida de maneira contínua, independentemente de estar concorrendo ou não a um reconhecimento do Selo. Mas, para que essa intenção se torne realidade na vida de criança e adolescentes é importante que os municípios fortaleçam as ações, relacionadas ao planejamento, à gestão pública, avaliação e implementação da política de atendimento à infância.

A gestão pública democrática possibilita a participação social no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente e, pode contribuir para o fortalecimento da autonomia dos grupos excluídos. É por ela que as demandas da população pobre podem ser incluídas como prioridades na agenda pública. Dessa forma, compreendeu-se que o trabalho social efetiva-se pela garantia dos direitos que estão expostos no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988, voltados à garantia de melhor qualidade de vida aos mais necessitados, com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais.

De acordo com Gandim (1994), a análise das políticas públicas aperfeiçoa, fortalece e contribui no processo de gestão pública, bem como na tomada de decisões

em relação ao desenvolvimento da política de atendimento à criança e ao adolescente. O autor entende que essa análise das políticas públicas favorece um planejamento das ações a serem desenvolvidas.

Contudo, a institucionalização exige a capacidade institucional, a superação de fatores políticos, capacitação de pessoal para ordenar e utilizar os resultados aferidos pela avaliação e o desenvolvimento de estratégias, métodos e técnicas para atender às situações diferenciadas. Ao procurar analisar a política de atendimento à criança e ao adolescente, foi trazida como eixo metodológico privilegiado na pesquisa a análise da política pública para a infância. Procurou-se compreender a “engenharia” institucional dessa política nesses municípios. Nesse sentido, Rico, (1999, p. 30) define a análise de uma política como “o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas”. A mesma autora, no ano de 2009, continua tratando da questão da análise e avaliação de programas sociais com um referencial teórico consistente que a conduzirá ao conhecimento e a incitará à reflexão sobre essas diferentes dimensões do processo avaliativo na área social.

Nesse cenário, o planejamento consiste numa atividade de previsão da ação a ser realizada coletivamente, implicando definição de necessidades, objetivos a atingir dentro das possibilidades, procedimentos e recursos a ser empregados, tempo de execução e formas de avaliação. Segundo Gandim (1994), planejar é diagnosticar, elaborar, executar e avaliar. Trata-se de um processo dinâmico, em é necessário um cronograma de execução e acompanhamento. Afirma ainda que o planejamento participativo representa um processo de mudança levado a efeito por um grupo, e esse processo, como a democracia, requer uma coordenação. Dessa forma, a pesquisa procurou analisar como o planejamento é utilizado como instrumento de gestão.

A pesquisa realizada tem natureza qualitativa, o que proporcionou a investigação do universo dos motivos, das atitudes e dos significados do objeto de pesquisa. Portanto, seu universo está no mundo da intencionalidade, Minayo (2001). Escolheu-se a pesquisa qualitativa pelo fato da mesma não ser fechada e dispor de orientações referentes aos instrumentos de pesquisa com condições de entender o significado dos discursos e a realidade pesquisada. Este tipo de pesquisa deu condições para interpretar a realidade do problema pesquisado e os discursos dos sujeitos. Com essa metodologia foi possível descobrir a relação e o significado das diversas categorias, convergências e divergências presentes na fala dos sujeitos. O que motivou optar pela pesquisa qualitativa foi o tempo disponível para coletar os dados, mensurá-los e analisá-los. O número de municípios

(dois), os recursos humanos e as condições de deslocamento também favoreceram a escolha do tipo de pesquisa. Acredita-se que esse procedimento de levantamento e análise de dados favoreceu a possibilidade de garantia da fidelidade do trabalho e sua qualidade, através daquilo que a percepção pôde alcançar.

Segundo Minayo (2001), a pesquisa qualitativa ocupa um lugar central na teoria e trata-se basicamente do conjunto de técnicas a ser adotadas para construir uma realidade. A pesquisa qualitativa é uma atividade básica da ciência, que visa à construção da realidade, preocupando-se com as ciências sociais em um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com o universo de crenças, valores e significados das ações e relações humanas.

Nessa mesma perspectiva, Flick (2009) afirma que a abordagem qualitativa possibilita uma compreensão do real, que é traduzido e exposto em cada discurso dos interlocutores, revelando, assim, o modo de trabalhar crenças, valores, atitudes, impressões, sentimentos, convicções, experiências de vida, saberes e saber fazer de cada pesquisador. Ademais, essa modalidade permite a inserção do pesquisador no contexto da investigação, aproximando-o do problema a ser pesquisado, bem como dos interlocutores que vivenciam e que compartilham uma dada realidade marcada por diversas experiências profissionais e pessoais, sujeitas a uma relação que se caracteriza pela sua natureza dinâmica, viva e interativa.

Neves (1996) também aborda a pesquisa qualitativa como um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados, tendo por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social.

Durante a pesquisa realizaram-se as entrevistas semiestruturadas com o Prefeito, Secretária de Assistência Social, Articulador do Selo, Presidente do CMDCA, um adolescente e sua mãe nos municípios selecionados pela amostra, ou seja: Ipiranga e Wall Ferraz. Para isso acontecer, houve comunicação com os articuladores do Selo UNICEF, em cada um dos municípios e agendaram-se datas para a realização das entrevistas. Ao chegar, após a apresentação, marcou-se um encontro com os sujeitos da pesquisa, envolvendo um tempo de três dias em cada município. Na entrevista com cada sujeito, utilizou-se um roteiro previamente estabelecido e, neste momento, anotou-se e gravou-se o diálogo com os interlocutores. Nessa perspectiva, Triviños (1987, p.45) menciona que a entrevista semiestruturada “[...] valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a

espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação”. No ano de 2009, o autor citado acima, reconhece o Positivismo e a fenomenologia é proposta para entender a realidade. Contudo, o Positivismo se fragiliza à medida que o pesquisador se prende aos dados, esquecendo a realidade natural da pesquisa.

Estudos documentais mostraram que no município de Ipiranga do Piauí, a implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente tem como pressuposto o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, fichas de avaliação do UNICEF, Plano da Primeira Infância, Pautas das reuniões do CMDCA e alguns relatórios da Conferência pelos Direitos da Criança e do Adolescente, os fóruns realizados como exigências para ganhar o Selo e os indicadores que o Selo utiliza na avaliação dos municípios. No entanto, em Wall Ferraz, só dispunham dos indicadores do UNICEF, os outros documentos não foram encontrados.

A partir da observação e da apreciação desses documentos, foi possível analisar o discurso dos sujeitos, seus pontos de vista, seu modo de ver e implementar a política de crianças e adolescentes nos municípios pesquisados. Essa análise na pesquisa diminuiu dúvidas, obteve informações e conhecimentos a respeito do problema de que se procuravam respostas, Vergara (2005).

Com essa metodologia foi possível compreender como o UNICEF tem contribuído para a implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990). Essas contribuições podem ser visualizadas no quarto capítulo, que tem como foco a análise dos dados empíricos.

A dissertação se encontra dividida em quatro capítulos. O primeiro intitulado “Considerações Iniciais”, faz uma introdução do tema discutido, trazendo os objetivos e a metodologia utilizada.

O segundo capítulo, “Os direitos da infância: da proteção à cidadania”, traz a discussão da abordagem dos direitos da criança e do adolescente pelos dispositivos internacionais, enfatizando como acontece a gestão pública destes direitos.

O terceiro capítulo, denominado “Estruturação da política de atendimento à criança e ao adolescente: princípios, valores e normas”, trata sobre a estrutura do sistema de garantias de direito, das políticas públicas que atuam nestes direitos, bem como seu conceito e caracterização.

O quarto capítulo, intitulado “A política de atendimento à criança e ao adolescente, que é implementada nos municípios piauienses de Ipiranga do Piauí e Wall

Ferraz, trata das contribuições do Programa Selo UNICEF para a efetivação desta política.

Dessa forma, conclui-se que os municípios implementam a política para criança e adolescente atendendo às diretrizes do ECA. Todos os municípios têm Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Sistema de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, projetos de música, teatro, futebol e dança. No entanto, as ações desses projetos são executadas somente no centro da cidade, deixando à margem crianças e adolescentes dos bairros mais distantes. As mães e os adolescentes destacaram a centralização das ações existentes e, também, a necessidade de diversificar mais as atividades. Portanto, o tema pesquisado deve ter continuidade, em estudos, com a finalidade de compreender com maiores detalhes a engenharia dessa política, principalmente ao tratar-se de ações integradas e intersetoriais.

## **CAPÍTULO II**

### **DIREITOS DA INFÂNCIA: DA PROTEÇÃO À CIDADANIA**

Este capítulo denominado “Os direitos da infância: da proteção à cidadania”, contempla discussões sobre o modo como os dispositivos internacionais orientam os direitos da criança e do adolescente. Também enfatiza como se deve realizar a gestão pública de atendimento à infância e à adolescência. As discussões foram fundamentadas em autores que contribuíram com a avaliação dos municípios para certificá-los pelos trabalhos relevantes em favor da criança e do adolescente, dos direitos que as crianças têm de receber educação de qualidade que lhes permita condições de igualdade de oportunidade, de desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Howllwt, (2013) contribui com uma avaliação que analisa os produtos e determina o que a política está produzindo, muitas vezes, a respeito dos objetivos propostos como medida de desempenho. Nesse capítulo, trazemos, ainda, a cidadania em uma perspectiva histórica, a partir do seu nascimento na Inglaterra, no século XVIII, como uma relação entre os indivíduos e o Estado. Pois esses indivíduos tornam-se cidadãos à medida que passam a sentirem-se parte de uma nação. Verificou-se que a desigualdade social constitui um dos desafios a ser enfrentado na agenda das políticas públicas. No entanto, a participação da sociedade civil no processo de democratização é abordado como uma oportunidade de participação social e, nesse sentido, Rizzini, (2011), contribui dizendo que a partir dos anos de 1980 a política de atendimento à criança e ao adolescente passa por um tempo de transformação com abertura à democracia e articulação do setor público e da sociedade civil.

#### **2.1 Os dispositivos internacionais e a concepção de criança e adolescente**

Nos últimos tempos tem-se discutido muito sobre os direitos da criança e do adolescente. De acordo com o Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF Município Aprovado para a edição 2013 a 2016, até o século XVI, as crianças e os adolescentes não eram reconhecidos como sujeitos de direitos, eles eram ignorados, abandonados, abusados e até mesmo vendidos.

A situação da criança e do adolescente começou a ser discutida pelas instituições internacionais a partir da primeira declaração formulada, em 1924, pela Liga das

Nações, constituindo a Declaração de Genebra sobre os direitos da infância. Essa declaração teve como princípio a proteção de criança civil e o socorro, primeiramente para criança em situação de vulnerabilidade social.

A Declaração de Genebra foi o primeiro documento norteador de uma política para criança e adolescente, ela pressupõe que toda criança deve viver em ambientes adequados ao seu desenvolvimento, respeitando a integridade de sua família. Defende que criança deve ser alimentada, os órfãos devem ser recolhidos em tempos de calamidade, de guerra e em situação de perigo. As crianças devem ser as primeiras pessoas a ser atendidas nestas situações.

Outro marco histórico para o surgimento das atuais discussões que permeiam o campo das políticas públicas para criança e adolescente, bem como a interferência de organismos internacionais nessa área, foi o surgimento da Organização das Nações Unidas, ONU, em 1945 no estado de São Francisco nos EUA, após a Segunda Guerra Mundial, com cinco membros: França, Inglaterra, China, Estados Unidos das Américas (EUA) e União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), mas a ONU deu atenção maior aos EUA e URSS pelo forte e potencial militar que detinham. O seu objetivo foi evitar a eclosão de novos conflitos como as guerras mundiais e criar relações pacíficas entre esses países.

O Fundo das Nações Unidas, UNICEF, surgiu em 1946 como uma instituição ligada ao Conselho Econômico e Social da ONU, com o objetivo de proteger os direitos de crianças e adolescentes, procurar oferecer soluções para as suas diversas necessidades e promover seu desenvolvimento integral. Uma das ações desse fundo é o Selo UNICEF, que é um certificado internacional em reconhecimento aos esforços dos municípios do Semiárido e da Amazônia Legal brasileira, que avançam na implementação de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente. O Selo não é exclusivo para o Brasil, ele aponta para países do mundo todo, devido à necessidade dos municípios implementarem uma política eficiente em prol da infância e da adolescência.

De acordo com o Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF para a edição 2013 a 2016, para os municípios receberem esse certificado, eles são avaliados em alguns indicadores que o UNICEF aplica durante três anos com o objetivo de verificar se eles implementaram uma política de atendimento à infância, como recomenda o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 1948, foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em um panorama marcado pela desoladora situação de muitas crianças órfãs e em situação de

vulnerabilidade social em que se encontravam no pós-guerra. Dessa forma, os direitos preconizados por esse organismo internacional fazem parte das ações da humanidade por melhores condições de vida para a infância e para a adolescência, conforme a Figura 01:

Figura 01: Documentos e Declarações da ONU

Documentos	Disposição
Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948.	Art. XXV: a mãe e a criança têm direitos a cuidados e assistência especial.
Declaração sobre os direitos da criança e do adolescente aprovada pela ONU em 1959.	A criança é fraca e necessita de cuidados especiais. A declaração sugere aos estados que adotem o sistema de proteção especial.
Pacto de direitos civis e políticos (ONU, 1966).	Trata da proteção necessária em dissolução do casamento (Art. 23) e, nenhuma criança será discriminada por motivo sexual, raça, cor, língua, religião, situação social ou econômica além de que todas as crianças devem ser registradas.

Fonte ANDRADE, 2010, p. 5.

Ao analisar os documentos citados acima, verificou-se que a questão da infância merece atenção, precisa estar na agenda pública para que as intervenções aconteçam de maneira satisfatória. Nessa perspectiva, entende-se que o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos é recente, pois aconteceu somente a partir do século XX, período em que houve mudanças mais significativas em relação aos direitos da infância.

Dessa forma, tratar dos direitos fundamentais da criança e do adolescente é ação reconhecida juridicamente sem a qual eles não conseguem se desenvolver plenamente. E essa ação deve constituir-se de um conjunto de regras, postulados princípios e garantias que respeitem as necessidades do público alvo, considerando suas fragilidades de seres em desenvolvimento e, por isso carentes de cuidados, proteção e defesa.

Na perspectiva de garantir os direitos da infância, o Governo brasileiro instituiu o Código do Menor, implementado no ano de 1927, que tratava das diretrizes legais sobre a assistência e proteção ao menor. Esse mesmo código foi rearticulado e revisto em 1979 por meio da Lei nº 6.697/79, que tratou da doutrina da situação irregular da infância.

Somente em 1946, após a Segunda Guerra Mundial, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas fundou o UNICEF – Fundo de Emergência das Nações Unidas para as crianças e em 1950, seu nome foi alterado para Fundo das Nações Unidas para a Infância. Sua função, inicialmente, era assistir às crianças órfãs da

Guerra. Mas, em seguida, entende-se que todas as crianças e adolescentes merecem atenção especial pela sua própria condição de pessoa em desenvolvimento.

Dessa forma, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi o marco internacional na concepção de proteção social à infância e à adolescência e que deu as bases para a Doutrina da proteção integral, que fundamentou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA Lei nº 8.069, de 13.07.1990).

A condição da criança e do adolescente como sujeito que tem prioridade absoluta foi reconhecida pela Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1959, que no seu sétimo princípio estabelece a seguinte prerrogativa,

A criança tem direito a receber educação escolar, à qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Pela educação dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita condições de igualdade de oportunidade, de desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Com isso, as crianças podem chegar a ser um membro útil da sociedade. A criança deve desfrutar plenamente de jogos e brincadeiras, os quais deverão estar dirigidos para a educação, (Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF Município Aprovado para a edição 2013 - 2016).

A citação acima reúne informações acerca dos direitos da infância com base em medidas internacionais de proteção à criança. Ela define que toda criança tem direito à saúde e a ser registrada logo após o seu nascimento com um nome e uma nacionalidade. Portanto, as crianças e os adolescentes precisam ter seus direitos garantidos para desenvolvem-se, dignamente, em estatura e cidadania, (ECA, art. 7º).

O “Programa Selo UNICEF Município Aprovado” faz parte do Pacto Nacional, um mundo para a criança e o adolescente do Semiárido, uma iniciativa de solidariedade, cidadania e compromisso de todo o Brasil com o desenvolvimento dessa região. O Pacto foi firmado em junho de 2004 quando os governadores dos 11 estados assinaram um documento em que se comprometeram a adotar medidas para a melhoria das condições de vida das crianças e dos adolescentes, cumprindo metas nas áreas de saúde, educação e proteção. Também responsabilizaram-se por apoiar e incentivar os municípios para que fizessem o mesmo. Nesse sentido, o UNICEF pretende contribuir a fim de que esses municípios possam monitorar as condições de vida das crianças e dos adolescentes, descobrir caminhos para assegurar os direitos a cada criança e adolescente, seja qual for o seu gênero, condição pessoal, idade, renda, ou lugar em que vivem. Com isso, o UNICEF acredita poder contribuir para a redução das desigualdades que afetam a infância e a adolescência nos municípios.

De acordo com o Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF Município Aprovado (2013), a metodologia de trabalho para atribuição do selo aos municípios contempla as seguintes etapas:

**Figura 02 - Etapas da Metodologia de Avaliação do Selo UNICEF**

Etapas da Metodologia de Avaliação do Selo UNICEF	
✓	Mobilização;
✓	Inscrição;
✓	Formação;
✓	Orientação aos Gestores;
✓	Acompanhamento;
✓	Avaliação;
✓	Certificação.

**Fonte: Criação do próprio autor**

Ainda, de acordo com o Guia Metodológico do Selo UNICEF, na primeira etapa, os municípios são mobilizados para aderirem ao Selo. Após inscreverem-se, assumem o compromisso de elaborar, com a participação da sociedade civil, um diagnóstico da situação da criança e do adolescente, de 0 a 17 anos, um Plano Municipal de Ação para enfrentar os principais problemas que afetam meninas e meninos. Os municípios também se comprometem a desenvolver ações nas áreas de saúde, educação, proteção e participação social de crianças e adolescentes e a monitorar os objetivos alcançados por meio de indicadores e de debates nos fóruns comunitários.

Nas etapas seguintes, o UNICEF promove a capacitação de gestores e técnicos municipais – representantes de organizações do Sistema de Garantia de Direitos, como os Conselhos de Direitos e Tutelares –, com o objetivo de qualificar a sua atuação nos processos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social, comunicação, cultura, esporte e lazer. O UNICEF também monitora e avalia os resultados nas condições de vida das crianças e adolescentes, concedendo um reconhecimento internacional aos municípios que conseguem avanços reais na garantia dos direitos de meninos e meninas.

**Figura 03 - Indicadores de Avaliação do Selo UNICEF**

Indicadores de Avaliação do Selo UNICEF	Vetores populares avaliados no eixo de participação social
✓ Avaliação de impacto	✓ Participação política dos adolescentes;
✓ Avaliação de participação social	✓ Educação ambiental;
	✓ Cultura popular;
	✓ Esporte.

**Fonte: Criação do próprio autor**

A aprovação dos municípios, para atribuição do Selo UNICEF, é feita com base em avaliações que o UNICEF faz durante um período de três anos. Essa avaliação consiste na análise dos indicadores de impacto social de educação, assistência social e saúde em determinado período; na avaliação sobre a gestão de políticas públicas são checados a educação municipal, serviços de saúde da criança e do adolescente e construção da cidadania.

Esses indicadores foram visualizados nos municípios, pois eles realizaram as conferências e fóruns, implementaram o NUCA, a maioria das escolas alcançaram as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação, capacitaram os enfermeiros e os agentes de saúde para acompanharem o pré-natal com eficiência. De acordo com Howllet (2013, p. 208), “esse tipo de avaliação analisa os produtos e determina o que a política está produzindo, muitas vezes, a respeito dos objetivos propostos. É uma política que produz dados como medida de desempenho”.

Segundo o Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF Município Aprovado (2013), o sistema de pontuação do Selo é marcado por duas cores (verde e vermelho), que valem tanto para os indicadores do eixo de Impacto Social quanto para as Ações Estratégicas de Políticas Públicas e de Participação Social. No primeiro eixo, os municípios são avaliados no âmbito dos respectivos estados e comparados aos municípios reunidos em grupos de características semelhantes.

Nesse processo avaliativo, o agrupamento dos municípios é feito a partir da análise de um conjunto de indicadores econômicos e sociais que refletem as condições de vida das crianças e dos adolescentes. Essa definição é baseada no número de habitantes, Produto Interno Bruto (PIB) e índices de pobreza. Os indicadores quantitativos são sempre comparados à média do grupo de municípios. Já no segundo eixo do Selo, os municípios são pontuados por cada ação estratégica desenvolvida e comprovada de acordo com os critérios definidos pelo UNICEF. O Selo é concedido ao município que obtém um determinado número de pontos pré-estabelecidos para cada eixo, conforme mostra a figura em anexo.

“O Programa Selo UNICEF Município Aprovado”, além de contemplar o eixo de participação social também orienta que o acompanhamento dos seus indicadores seja realizado por meio da elaboração de um diagnóstico da situação da infância e da adolescência, seguido da implementação de um plano de trabalho intersetorial onde são definidas ações, indicadores para acompanhamento dos resultados, responsáveis e prazos. Este trabalho é acompanhado diretamente por uma Comissão Intersetorial que

tem como integrantes: o articulador do Selo no município, o presidente do CMDCA, técnicos da Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social e um adolescente.

Nesse sentido, os articuladores dos municípios, presidentes dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, representantes da sociedade civil e adolescentes, participam de capacitações em que recebem informações e tiram dúvidas sobre a implantação do Selo e metodologia de trabalho, para que as metas propostas sejam atingidas por todos. Desta forma, eles podem compreender melhor as estratégias do Selo. A partir das capacitações, os municípios se organizam para mobilizações, articulações e atividades formativas nos próprios municípios. Tudo isso, com o objetivo de reforçar os objetivos do Selo UNICEF e envolver os municípios para que participem efetivamente de todas as etapas e ganhem o Selo.

Recomenda-se a criação da Comissão Intersetorial pelos Direitos da Infância e Adolescência, com os seguintes integrantes: Articulador(a)<sup>1</sup>, órgãos estratégicos da Prefeitura, como as Secretarias de Educação, Saúde, Assistência Social, Cultura, Esporte e Comunicação, forte representação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Conselho Tutelar, organizações da sociedade civil com experiência na área de promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência, lideranças adolescentes e comunicadores, (Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF para a edição 2013 a 2016).

Esses indicadores são definidos para garantir o fluxo e a sequência metodológica do Programa. Isso interessa aos municípios porque ajuda a melhorar a política infanto-juvenil através de orientações na implementação dessa política. Interessa, também, ao UNICEF porque são resultados da orientação, acompanhamento e avaliação do Programa. O fato é que esta metodologia de trabalho influencia a política de atendimento de crianças e adolescentes nos municípios que adotam a proposta do Selo, cuja metodologia contempla orientações como: trabalho realizado a partir de diagnósticos, planejamento intersetorial, acompanhamento e monitoramento de indicadores, metas e ações, avaliação contínua das políticas, formação contínua de profissionais, dentre outras.

---

<sup>1</sup> A pessoa indicada para coordenar as ações do Selo no município deve ser uma referência na gestão de políticas públicas para a infância e a adolescência, e ter capacidade de articulação junto às Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, ao CMDCA e demais conselhos setoriais, às organizações da sociedade civil e à iniciativa privada.

Figura 04 - Ações Desenvolvidas nos Municípios

Ações desenvolvidas na área da saúde, educação, assistência e participação social	
✓	Semana do bebe;
✓	Acompanhamento do pré-natal
✓	Capacitações e formação continuada com os professores para alcançarem as metas do IDEB;
✓	Encaminhados os casos de BPCs;
✓	NUCA, núcleo de atendimento à criança e ao adolescente, fóruns e as conferências pelos direitos da criança e do adolescente

**Fonte: Criação do próprio autor**

Sendo assim, os direitos da infância estão presentes nas discussões internacionais, através das quais os países encontram força e estímulo para regulamentar seus sistemas de garantia de direitos. Mas, entende-se que os municípios piauienses enfrentam desafios de ordem financeira, capacidade humana e estrutural na implementação dessa política.

## **2.2 Direitos e Cidadania na Realidade Brasileira**

Quando se fala em direitos e cidadania, pensa-se em um processo de construção permanente, porque o cidadão é um sujeito de direito em constante devir e que participa da esfera pública como forma de efetivação dos seus direitos previstos no Art. 1º, II da Constituição Federal de 1988. O termo cidadania significa qualidade de cidadão e estabelece uma relação do indivíduo com o Estado através da participação que esse sujeito tem na comunidade em que vive. Ao longo da história, encontram-se alguns entendimentos de cidadania: na Grécia e na Roma Antiga, no período medieval europeu, no entanto, atualmente, o conceito de cidadania insere-se no contexto do Estado-nação.

No Brasil a construção da cidadania e da garantia dos direitos tem percorrido um caminho longo e difícil, pois a construção da história do país sempre aconteceu em benefício e privilégio de poucos.

A história da construção da cidadania infanto-juvenil foi construída através da necessidade de estabelecer leis acerca da questão social relacionada à infância. Isso foi a forma como os direitos foram sendo institucionalizados.

No âmbito formal e institucional, a cidadania vai se construindo acompanhando o processo de desenvolvimento do Estado de direitos. No Brasil, esse processo acontece inversamente, pois o Estado vai negando a construção do conceito de cidadania. Isso ocorre porque o Estado não consegue responder com a materialização desses direitos. Não há uma preocupação em superar os desafios da política da infância, mas há,

simplesmente, uma preocupação em fazer uma intervenção para minimizar esses desafios.

Os autores trazem conceitos de cidadania que vão acontecendo dialeticamente, mas a sociedade precisa cobrar ações efetivas, mesmo assim não se tem um resultado positivo na proteção integral de criança e adolescente.

A desigualdade é o motivo das ações nos municípios como enfrentamento à questão social da infância e da adolescência, mas essas ações não superam essas dificuldades, porque a situação de vulnerabilidade é mais ampla do que os esforços para superá-la. Fica explícito nesse texto que a cidadania, mesmo com direitos constituídos, não supera os problemas da situação da criança e do adolescente.

No período de 1930 a 1970, os direitos da cidadania se davam no âmbito do trabalho e, por isso muitas crianças e adolescentes ficavam excluídas, mas a exclusão ainda continua, porque o trabalho segue a lógica do capitalismo. Dessa forma, não basta ter todas as instituições, é preciso que as pessoas façam parte da sociedade.

O processo de construção da cidadania é fundamental para o entendimento da necessidade de garantia de direitos aos cidadãos, pois a evolução e o desenvolvimento dos direitos fundamentais ocorrem de forma gradativa e cumulativa, tendo em vista que esses direitos têm por finalidade garantir melhores condições de dignidade ao ser humano, especialmente às crianças e aos adolescentes.

Marshall (1967) tem como referência para a construção da cidadania o cenário europeu, especificamente a Inglaterra, onde os direitos foram gradativamente conquistados em períodos diferentes, os direitos civis (Século XVIII), políticos (Século XIX) e sociais (Século XX). Esses direitos inseridos na legislação implicaram em uma igualdade. No entanto, essa concepção de igualdade enfrenta disparidade entre o fictício e o real, visto que mesmo sabendo que há uma igualdade prevista na Lei, na realidade concreta não existe uma igualdade social.

O elemento social da cidadania refere-se ao bem-estar social e econômico em que o indivíduo participa da sociedade em que vive. Esses três elementos reconhecem todos os direitos que o indivíduo precisa para ser um cidadão e este quando se qualifica, passa a dar valor à educação, ao lazer e a desenvolver uma independência e um respeito pelos outros, aceitando os deveres públicos e privados do cidadão.

Dessa forma, a cidadania existe, de fato, quando esses direitos efetivam-se na vida do homem. Essa efetividade exige um elo de participação em uma comunidade e, participar, nessa perspectiva, significa lutar para adquirir tais direitos e torná-los

efetivos. A participação social foi fundamental para a ampliação e implementação dos direitos, ficando evidente que o processo de construção da cidadania está referenciado em conquistas por aqueles que sempre buscam garantias individuais e coletivas.

De acordo com Marshal, (1967, p. 62):

A cidadania se torna plena quando contém os três tipos de direitos: 1) civis (liberdade individual, de expressão e de pensamento); 2) políticos (participação no exercício do poder político como eleito ou eleitor); social (vida, segurança e bem-estar social e econômico).

Marshal faz uma análise dos direitos da cidadania a partir de uma perspectiva histórica. Para ele, a cidadania se refere ao cumprimento dos deveres do cidadão e a garantia dos direitos, mas isso exige uma consciência da responsabilidade do cidadão enquanto é integrante de uma coletividade.

Foi pelo exercício da liberdade e dos direitos civis que os ingleses reivindicaram o direito de votar e participar das ações do governo de seu país e, essa participação permitiu que eles se organizassem em partidos e conquistassem os direitos sociais.

Nessa perspectiva, Carvalho, (2002) aponta uma cidadania construída, no Brasil, diferente da visão de Marshall, pois, tomando por base a realidade brasileira, constata que no país os direitos sociais são implementados, primeiramente, em detrimento dos direitos civis e somente depois é que são exercidos os direitos políticos. A construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação, pois as pessoas tornam-se cidadãs à medida que passam a fazer parte de uma nação e de um estado. Sendo assim, a participação social é importante para o exercício da cidadania como inserção e envolvimento dos sujeitos nas ações da sociedade e, ao se tratar de crianças e adolescentes, entende-se que são cidadãos que requerem o reconhecimento dos direitos e de sua condição de cidadania.

Ainda tratando do processo de cidadania através da participação social, Teixeira (2002) destaca essa participação da sociedade civil no processo de democratização como ação que cria oportunidades de politização dos cidadãos, na medida em que possibilita tematizar questões gerais e incluir temáticas relacionadas a condições dos indivíduos e/ou grupos na agenda pública. Dentre as questões discutidas pela sociedade civil organizada, na década de 1980, destaca-se a situação da criança e do adolescente. Dessa maneira, o autor supracitado, aponta alguns avanços na questão da infância, como se pode observar na Figura seguinte.

Figura 05 – Evolução Histórica dos Movimentos na Área de Proteção aos Direitos de Crianças e Adolescente no Brasil na Década de 1980

Tema	Organização	Composição	Objetivos/Ação	Ano de Criação	Observação
Criança	MNMMR - Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua	4 mil militantes – estud.; profis.; presença em 24 Estados do Brasil	Participar de formação das políticas, fiscalização, denunciar; Luta pelos direitos das crianças, campanhas	1985 1989	1º Enc. Nas/1986: Violência
	MDDCA Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Sindicatos, Igrejas, Instituições Populares	Denúncias de Violência; Reconhecimento dos Direitos	1987	Em torno da constituinte
	Associação Brasileira de proteção à Infância e Adolescência - ABRAPIA	Entidades de Apoio	Sem Informação	Sem Informação	Sem Informação
	Frente Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente	Entidades/Parlamentares	Lutas pelos direitos e sua aplicação	Sem Informação	Sem Informação
	AMESC -	155 entidades	Atendimento à Criança e ao adolescente	Sem Informação	Sem Informação

Fonte: Teixeira, (2002, p. 146)

A participação cidadã ultrapassa a organização dos mecanismos institucionais disponíveis, mas pela figura acima, compreende-se que essa participação articula instituição e movimentos que se legitimam pelo processo social. Dessa forma, a participação social é uma alternativa de fortalecimento à democracia, que se fortalece em frente à resistência aos pactos de centralização de poder e de autoritarismo.

De acordo com Teixeira (2002), a participação social tem o poder de alcançar a descentralização das políticas e assim contribuir para uma gestão pública mais democrática e participativa.

Participação cidadã é um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos, (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

Buscando entender o que é esse processo da participação social, compreende-se que se trata de uma maneira dos indivíduos ou grupos fazerem parte do processo político e social atuando em espaços coletivos, buscando assegurar direitos e cumprindo com suas responsabilidades de cidadão.

Compreendendo que a criança é um ser humano em processo de formação, pois ainda não dispõe de maturidade, discernimento psíquico, afetivo e emocional e muito menos capacidade física; é um ser indefeso e por isso necessita de proteção, defesa e tratamento especial como forma de garantir o equilíbrio entre a criança e o adulto. Contudo faz-se necessário a participação desse público em movimentos e organizações sociais na luta pela garantia dos direitos, pois é no processo de participação que criança e adolescente desenvolvem capacidade e habilidades para se desenvolverem integralmente.

### **2.3 Política de atendimento à criança e ao adolescente**

Nos últimos anos, no Brasil, tem-se discutido bastante sobre a gestão de políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente. Tal questão é muito importante para compreender-se o avanço na garantia de direitos e é sustentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei 8.069/1990). Portanto, a gestão pública é uma ação que planeja, articula e avalia as políticas de atendimento e tem como foco a eficácia e a eficiência dessas políticas.

Antes do advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, a atenção ao público infanto-juvenil, no Brasil, era voltada àqueles que já tinham seus direitos violados. Sendo assim, a intervenção do Estado criou uma infância excluída em vez de tentar dar solução a problemas existentes. O Estado não era reconhecido como responsável pela situação da infância, pois a pretexto de ser protegidos, crianças e adolescentes eram encaminhados para instituições filantrópicas. Nessas instituições eles perdiam o contato com a família e eram privados de sua liberdade e da vida comunitária.

Essa sistemática que predomina nas primeiras ações voltadas para as necessidades da infância e da adolescência, é incompatível com a doutrina da proteção integral adotada pela Constituição Federal no Art. 227 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no Art. 4º, que tem uma nova forma de ver a criança e o adolescente. Esse novo olhar para criança e adolescente os enxerga como sujeitos que têm direitos à

educação, à saúde, à assistência social, à segurança, ao esporte, ao lazer, à cultura, à proteção e a uma família.

Nos dois municípios pesquisados, observou-se que a gestão pública nesse campo de pesquisa tem procurado materializar a política de atendimento à criança e ao adolescente através de programas de atendimento voltado aos dispositivos legais postos para esta faixa etária. No município de Ipiranga, essas ações são mais fortalecidas, melhor articuladas e integradas entre si, do que no município de Wall Ferraz. Contudo, a política de atendimento à criança e ao adolescente precisa materializar-se não somente com as ações dos programas de atendimento, mas também com a organização da rede de atendimento, ou seja, um conjunto articulado das instituições que trabalham para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes. A garantia dos direitos da infância é de responsabilidade de diferentes instituições que atuam de acordo com suas competências. Tem-se as instituições legislativas nos diversos níveis de governo; instituições ligadas à justiça como o Ministério Público, Judiciário, à Defensoria Pública e o Conselho Tutelar; instituições que têm o dever de implementar os programas e serviços de atendimento na área de educação, saúde, assistência social, cultura, lazer, esporte; instituições responsáveis pelo controle social e aquelas com a função de disseminar os direitos fazendo com que eles cheguem a todos, como é o caso das mídias e da academia. Dessa forma, a intersetorialidade consolida-se, integra as políticas e cumpre o que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei 8.069/1990), que prevê um trabalho conjunto entre os setores e as instituições que trabalham em prol da criança e do adolescente.

Nos dois municípios pesquisados não se observa a regulamentação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e, esse Fundo é um componente essencial para materializar a política de atendimento infantil, pois ele é o canal de captura de recursos para custear as ações a ser desenvolvidas em favor da criança e do adolescente. As ações que o FMDCA deve realizar referem-se, prioritariamente, aos programas de proteção especial à criança e ao adolescente expostos a situação de risco pessoal ou social, cujas necessidades extrapolam o âmbito de atuação das políticas sociais básicas, bem como o disposto no parágrafo 2º, do artigo 260, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Eventualmente, os recursos deste Fundo poderão se destinar à pesquisa e estudos da situação da infância e da adolescência no Município, bem como à capacitação de recursos humanos.

A implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente é uma questão relevante, pois as políticas públicas são formas de oportunizar a garantia dos direitos dos cidadãos e juntas com a participação da sociedade civil são meios de democratizar as relações entre a sociedade e o Estado. Pela importância que tem a referida política, o município tem a missão de promover a articulação e a integração operacional entre os vários setores que trabalham com atendimento à criança e ao adolescente para que os serviços e programas de atendimento sejam eficientes.

A necessidade de implementação de uma política municipal de atendimento à criança e ao adolescente tem base legal nos artigos 227 da Constituição Federal e no artigo 88, Inciso I do Estatuto da Criança e do Adolescente que consideraram essa responsabilidade do município como um pilar da proteção integral. Dessa forma, o município tem a responsabilidade de definir as estruturas e os programas de atendimento a ser criados, ampliados ou adequados. A definição da política de atendimento à criança e ao adolescente deve ser feita através de planejamento e articulação entre os vários órgãos que constituem essa política no município. Pois, o município está mais próximo das crianças e dos adolescentes e, por isso tem as melhores condições de verificar quais são os maiores problemas que violam os direitos desse público alvo. Sendo assim, é competência do município precisa definir quais as melhores estratégias e ações para ser desenvolvidas e resolver as ameaças e violações de direitos referentes a esse segmento social.

De acordo com Rizzini, (2011), a partir dos anos de 1980, a política de atendimento à criança e ao adolescente passa por um tempo de transformação com a abertura à democracia e a articulação do setor público e da sociedade civil. Todo esse processo culminou na doutrina da proteção integral estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pois anteriormente a política mostrava alto nível de fragmentação organizacional e da implementação dos seus objetivos e, dessa maneira não alcançava a universalização do atendimento e nem mesmo a formação da cidadania. Ainda segundo Rizzini,

O segundo grande problema detectado era a falta de articulação e integração das instâncias, organismos e programas, voltados para o atendimento à criança e ao adolescente. Com efeito, a política mostrava altos níveis de fragmentação organizacional da implementação dos objetivos e, desse modo, não alcançava a almejada universalização do atendimento, (RIZZINI, 2011, p. 313).

Dessa forma, não havia uma política de atendimento, mas programas de caráter social marcados pela dispersão de recursos, pela fragmentação e ações paliativas e, por isso essa política não conseguia apresentar mudanças na desigualdade social e nem avanços à cidadania. Contudo, faz-se necessária uma política menos assistencialista, mais aberta e sensível à garantia de direitos como preconizam os marcos legais referentes à infância.

Os anos de 1980 e 1990 foram marcados, no Brasil, por grandes mudanças sociais, políticas e institucionais. Isso aconteceu devido ao processo de luta pela democratização da gestão pública no país, e esse processo ampliou a participação social e a democracia através de lutas entre o poder do Estado, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

Desse modo, as ações que a gestão pública deve efetivar, a partir da implementação do ECA, em 1990, precisam acontecer de forma democrática, descentralizada e participativamente. A gestão democrática é preconizada pela Constituição Federal de 1988, onde se encontraram bem visíveis sinais de luta pela democratização da gestão pública, e este mesmo marco legal garante o princípio da gestão descentralizada e participativa. Os artigos 204 e 227 da Constituição Federal de 1988 asseguram a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão pública.

Com o fortalecimento da democratização no Brasil, nos anos de 1980 e 1990, a gestão das políticas públicas acontece por meio das instituições, de maneira descentralizada, e com a participação da sociedade. Sendo assim, a gestão pública efetiva-se democraticamente e, neste sentido, Arretche, destaca:

Descentralização aqui significa genericamente a implementação de tarefa de gestão de políticas sociais. Assim, é indiferente se descentralização da política sob análise toma forma de estadualização e/ou da municipalização. A noção de local estará, na verdade, referida à unidade de governo para a qual se pretende transferir atribuições, (ARRETICHE, 2000, p. 16)

Pelo exposto, entende-se que a descentralização das políticas públicas de atendimento fortalece os municípios, que agora são incumbidos de conduzir com eficácia e eficiência suas políticas de saúde, educação, assistência social, esporte, lazer e cultura.

Nas últimas décadas, a gestão das políticas públicas passou a contar com a participação da sociedade, como categoria essencial no processo de gestão. Dessa

forma, a gestão pública passa a exigir novas estratégias no campo da execução de políticas, programas e projetos sociais. Diante dessa perspectiva, a relação entre a sociedade civil e o Estado, como gestor das políticas públicas, torna essa questão relevante para a pesquisa e construção de conhecimento.

Nessa perspectiva, cabe entender que a gestão pública, no Brasil, até o início dos anos de 1980, era caracterizada pela centralização das decisões na esfera federal, enquanto os estados e municípios eram apenas executores das políticas formuladas. Assim, a gestão pública caracterizava-se pela exclusão da sociedade civil no processo de formulação das políticas públicas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental.

A gestão das políticas públicas a partir dos anos de 1990 destaca-se pela participação da sociedade nas suas ações com forças democratizantes em que os direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988 devem efetivar-se de maneira universal. É importante considerar que a gestão das políticas públicas exige um trabalho intersetorial para garantir a efetivação dos direitos à saúde, educação e assistência social, de maneira que possa haver articulação entre os setores da gestão pública. Desse modo, Comerlatto aponta:

A intersetorialidade deve representar um espaço de compartilhamento de saber e de poder, de estruturação de novas linguagens, de novas práticas e de novos conceitos e que, atualmente, não se encontram estabelecidos ou suficientemente experimentados em meio aos conselhos municipais gestores. Sua construção, que se manifesta em inúmeras iniciativas, é parte de um processo transformador no modo de planejar, realizar e avaliar as ações intersetoriais. Assim, passa a cobrar das instituições e dos sujeitos envolvidos um reordenamento na implementação das manifestações pontuais no conjunto das políticas públicas, (COMERLATTO, 2007, p. 270).

A citação acima leva a entender que a intersetorialidade é uma articulação de saberes da gestão pública que acontece quando as ações são feitas de maneira integrada entre diversos setores com foco em objetivos comuns. Corroborando estes autores, Carvalho (1995, p. 10) afirma que o trabalho intersetorial favorece a eficácia, eficiência e efetividade da gestão pública. No município de Ipiranga ficou bastante evidente a prática da intersetorialidade das ações de atendimento à criança e ao adolescente, pois são ações pensadas conjuntamente e cada secretaria ou departamento tem o mesmo objetivo que é o funcionamento adequado dos programas com a finalidade de comunicar-se, planejar e negociar a solução dos conflitos. No entanto, esse processo intersetorial apresenta fragilidade no município de Wall Ferraz, pois não ficou clara essa

relação horizontal entre os órgãos da rede de atendimento e nem uma interdependência de serviços para garantir as ações.

O Estatuto da Criança e do Adolescente define condições para operacionalizar os direitos da criança e do adolescente, tais como políticas públicas. Na gestão dessas políticas são exigidos serviços de saúde, educação e assistência social, pois de acordo com o Estatuto, “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”, (Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990, Art. 86). Isso aponta um procedimento do modo como fazer um trabalho integrado, ou seja, um trabalho em rede.

Ainda na década de 1990, tem-se um processo de regulamentação da gestão pública descentralizada nas diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc.), com a inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Assim, os Conselhos passam a fortalecerem-se como exemplos de participação. De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), foi nos anos de 1990 que foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)<sup>2</sup>, preconizado no Artigo 88 da lei 8.069/1990, para combater a violência e a exploração sexual praticada contra crianças e adolescentes; promover e defender os direitos de todas as crianças e dos adolescentes, sejam elas indígenas, quilombolas ou deficientes; buscar a integração e articulação dos conselhos estaduais, distrital e municipais e conselhos tutelares, assim como dos diversos conselhos setoriais, órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais; acompanhar o reordenamento institucional, propondo modificações nas estruturas públicas e privadas.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão paritário, entre o Estado e a Sociedade Civil, composto por 28 Conselheiros titulares e 28 suplentes sendo 14 componentes que representam o Poder Executivo e 14 da sociedade civil organizada com atuação, em âmbito nacional, na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Como parte das orientações do CONANDA, os Conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente constituem espaços de discussão e elaboração de políticas públicas de saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente por meio de organizações representativas, na formulação das

---

<sup>2</sup><http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/> Acessado em 18 de outubro de 2016.

políticas sociais e controle em todos os níveis de governo (art. 204, inciso II). Através dos conselhos têm-se iniciativas de uma gestão democrática das políticas públicas de maneira a efetivar a autonomia dos municípios e do poder local, de maneira que as relações entre o poder público e a sociedade civil se fortaleçam.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão deliberativo e controlador das ações nos níveis municipal, estadual e nacional, “assegurando a participação popular prioritária por meio das organizações representativas” (CF, Art. 88). Seus membros exercem função de interesse público e não são remunerados, (CF, Art. 89). Além de formular e deliberar sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente, o CMDCA faz a gestão do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente estabelecendo critérios de utilização das doações subsidiadas e demais receitas (CF, Art. 260, § 2º), registra as entidades que atendem à criança e ao adolescente de acordo com o Artigo 91 da Constituição Federal de 1988. Cabe ao CMDCA elaborar planos de ação e de aplicação dos recursos do fundo para interagir com o orçamento municipal para a infância.

A necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à prevenção e ao atendimento à criança e ao adolescente deve ser garantida de maneira permanente, participativa. Dessa forma, foram criados mecanismos legais que asseguram a participação popular no controle social daquilo que se está fazendo na área da infância. Nesse sentido o Art. 88 da Lei 8.069/90 referencia algumas diretrizes para essa política.

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional.

De acordo com Coimbra, (2005), a infância é vista como um “fenômeno cultural” produzido pelas práticas sociais. Nos municípios piauienses onde se realiza a pesquisa e encontram-se adolescentes que participam das ações dos programas de

atendimento, a cultura que define a adolescência é esfacelada, porque não há um valor cultural que ajude os adolescentes a decidir por uma política de atendimento. Na entrevista com as mães de adolescentes, nos municípios pesquisados, ficou evidente a facilidade com que elas encontram crianças e adolescentes que se envolvem com as atividades desenvolvidas nos municípios, outros não querem nem saber, outros dizem que vão participar, mas nunca aparecem nas atividades. “Essas características passaram a ser percebidas como essência de que rebeldia, desinteresse, instabilidade afetiva, agressividade, timidez, introspecção são vistas como sinônimo de adolescente construindo sua identidade”, (COIMBRA, 2005, p. 5). Dessa maneira, Silva destaca que,

O reconhecimento jurídico da especificidade de criança e adolescente como sujeitos de direitos se expressa no sistema especial de proteção adotado pelo ECA. Os moldes de proteção integral, a estrutura do ECA contempla três sistemas articulados de garantir os direitos: o sistema primário que trata das políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente voltadas à efetivação dos direitos referidos na Constituição nos artigos 4º e 87º. O sistema secundário que trata das medidas de proteção dirigidas à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal ou social, Constituição Federal de 1988 (Art. 98º e 101º). O sistema terciário que trata das medidas socioeducativas aplicáveis à adolescentes em conflitos com a Lei, ou seja, os autores dos atos infracionais. (SILVA, 2005, p. 91)

Pelo exposto acima, compreende-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente é um marco legal da política de atendimento à criança e ao adolescente e foi construído a partir da realidade e necessidade concreta desses sujeitos de direitos. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, a garantia da prioridade absoluta compreende três aspectos: a) primazia de receber proteção e socorro em qualquer circunstância; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à infância e à juventude.

A mudança de uma realidade só é possível quando se age de forma consciente, organizada e articulada no conjunto de suas causas...É fundamental, portanto, o estabelecimento de prioridades que permitirão aos governantes concentrar esforços nas questões essenciais destacadas. Apenas dessa forma será possível a organização de uma agenda e a alocação de recursos necessários, (SILVA 2005, p. 95).

De acordo com a citação acima, a gestão pública de atendimento à criança e ao adolescente precisa gerar um impacto na vida dos usuários dessa política e, para isso faz-se necessária uma organização dos gestores através de um planejamento que

preceda às ações e as presida. Portanto, é conciso que o gestor entenda o que precisa mudar e como tomar as decisões estratégicas que farão a mudança acontecer.

### **2.3.1 Gestão da política pública de atendimento à criança e ao adolescente**

A gestão de políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente é muito importante para se compreender o avanço na garantia de direitos e é sustentada pelos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei 8.069/1990). Portanto, a gestão pública é uma ação que planeja, articula e avalia as políticas de atendimento e tem como foco a eficácia e a eficiência dessas políticas.

De acordo com Carvalho (2014), a gestão pública é o termo que designa um campo de conhecimento e de trabalho relacionado às organizações cuja missão seja de interesse público. O gestor público é o responsável por planejar, assessorar processos deliberativos, coordenar ações e avaliar programas e políticas públicas em organizações estatais e não-estatais, nacionais ou internacionais. Sua atuação é vista em todos os níveis - União, estados e municípios - em que há utilização de recursos empenhados para a produção de bens públicos. É por ela que as demandas da população podem ser incluídas como prioridades na agenda pública. Sendo assim, o trabalho da gestão pública se efetiva pela garantia dos direitos com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais.

Dessa forma, a autora supracitada, observa a desigualdade como um dos desafios que chamam atenção na agenda das políticas públicas. Desigualdade social é muito mais do que o desequilíbrio da renda, é também destituição de direitos sociais, políticos e culturais. Portanto, é oportuno prosseguir com ações conectadas nas políticas sem fragmentá-las de maneira desconexa, a fim de que o processo de gestão das políticas públicas consiga atender a todas as necessidades da infância.

A gestão das políticas públicas para a área da infância e da adolescência, sustentada pelos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, torna-se um desafio para todos os gestores públicos, pois é uma política que exige uma articulação eficiente de todos os departamentos para sua implementação alcançar sucesso. Isso se deve ao fato de que toda criança e adolescente necessita de atenção integral e integrada para desenvolver-se plenamente. Assim, faz-se necessária uma convergência entre os resultados das políticas e as necessidades reais das crianças e dos adolescentes na perspectiva da proteção integral.

Nesse ponto, instituições como conselhos municipais, governo e mesmo organizações da sociedade civil alteram a dinâmica de gestão da política, pensada a partir das etapas de formação da agenda, legitimação, implementação, avaliação e replanejamento. Essas são etapas que devem priorizar a criança e o adolescente a partir de uma articulação entre as instituições em favor de políticas públicas integradas.

Compreende-se que a gestão da política pública para a infância nos municípios exige protagonismo que ultrapassa o papel de um gestor. Nesse sentido, a participação assume papel importante de interlocução nos conselhos, conferências, ouvidorias, processos de participação no ciclo de planejamento e orçamento público, audiências e consultas públicas, mesas de diálogo e negociação, entre outros. Para favorecer esse espaço de discussão das políticas públicas com a participação social, a Constituição Federal de 1988 estabelece uma política descentralizada e uma territorialização das políticas, autonomia dos serviços e participação deliberativa da sociedade. Esse desenho da administração exige uma nova forma de fazer gestão social com intersetorialidade e ações integradas pelas quais se potencializa a totalidade sem restringir-se ao foco setorial das necessidades específicas.

Todavia, é indispensável considerar os saberes populares e facilitar um diálogo entre os saberes, identificar e envolver as redes sociais e assegurar a participação com foco na confiança social e política. Contudo, é recomendável monitorar a política pública com vistas a essas oportunidades. Faz-se isso nos municípios e nos espaços que se têm e também se participa desses momentos de construção de uma agenda de trabalho? Se não, está-se contribuindo para a manutenção da desigualdade social e para o desvio da função do aparelho público, que é qualificar a cidadania e promover a inclusão emancipatória das pessoas que estão fora do atendimento pelos serviços.

A questão, será que os serviços públicos desenvolvem suas funções como devem, transformam seus espaços em oportunidades de troca de saberes, expressão de opinião a respeito das reais necessidades dos sujeitos? Esses serviços que permitem o envolvimento e a participação dos sujeitos são favoráveis à humanização das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, por isso são indispensáveis nas ações de uma gestão eficiente.

Nesse sentido, a gestão pública fundamenta-se no compromisso com a cidadania e no marco de um Estado democrático de direito, suas ações deparam-se com “desafios de concentração de renda, agravamento das condições de vida dos pobres,

especificamente daqueles que vivem nas periferias das cidades ou no isolamento rural”, (CARVALHO, 2014, p. 65).

Nessa perspectiva, as políticas públicas propõem-se a enfrentar as desigualdades sociais e, para isso é necessário intervir nas fontes geradoras dessas desigualdades, oportunizando a inclusão social das pessoas que mais precisam. A Constituição Federal de 1988 reconheceu as necessidades dos sujeitos como direitos e fundamentos das políticas públicas e, nos anos de 1990, esses direitos passam a ser institucionalizados. Nessa perspectiva, Carvalho (2014) afirma que a implementação dos mecanismos de gestão ganharam:

Velocidade a implementação dos mecanismos propugnados em lei na garantia de participação e gestão compartilhada que, objetivando assegurar maior participação da sociedade nos fóruns de decisões, instituíram, entre outras medidas, conselhos nas diversas políticas públicas, com participação paritária entre governo e sociedade civil, para decisão e controle social sobre as ações da política. No processo de descentralização, o município assumiu papel central na implementação e ofertas dos serviços sociais públicos básicos de direitos dos cidadãos como saúde básica, educação infantil e fundamental, assistência social, (CARVALHO, 2014, p. 41)

A participação social vem se fortalecendo e, com isso, é possível maior acesso das pessoas e reconhecimento do direito de ser protegidas pelas políticas públicas. A participação das pessoas nos espaços de debates e discussões das políticas é motivo de conscientização da sociedade acerca dos seus direitos. Contudo, espera-se que, com a territorialização, descentralização e a municipalização dos serviços preconizados pela Constituição de 1988, esses direitos tenham a possibilidade de se tornarem realidade na vida das pessoas. No entanto, os municípios ainda têm dificuldade de dar continuidade aos programas que lhes são confiados pelos poderes estaduais e federais. Nessa perspectiva é viável potencializar e fortalecer os municípios no exercício da gestão das políticas públicas. Pois estes municípios necessitam desse suporte, considerando que eles são os entes federados que estão mais próximos das pessoas que precisam dos serviços.

Dessa forma, as políticas públicas desenvolvidas nos municípios são implementadas de forma articulada. No entanto, essas ações são desenvolvidas comumente no centro da cidade, em cada município e, dessa forma, os bairros ficam descobertos dessas atividades. Com isso, nem todas as crianças e adolescentes que precisam dessas atividades têm acesso a elas. Na implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente, a gestão pública busca trabalhar em parcerias,

em rede e articulada, com vistas à eficiência, eficácia e efetividade para fortalecer a democratização nas suas ações.

Tratando-se da política de atendimento à criança e ao adolescente em municípios piauienses, Carvalho, (2014) define a criança como um ser humano que está começando a se desenvolver, e a adolescência como um período marcado por transformações físicas, psíquicas, cognitivas, sociais e emocionais, sendo este um tempo de insegurança próprio dessa faixa etária de até 17 anos de idade. A percepção sobre a adolescência tem ampliado para além da pessoa em risco, de modo que esse conceito vem emergindo com mais força no meio social, ampliando-se cada vez mais a preocupação com a adolescência mediante a descoberta da vulnerabilidade e do risco social e econômico que, se bem observados, não termina aos 18 anos, intensifica-se, muitas vezes.

Nesse sentido, a autora citada acima, reconhece que os adolescentes e crianças têm domínio das tecnologias da informação, da língua estrangeira e seu ritmo de vida é muito mais acelerado do que a vida no século XX. Todavia, essas crianças e adolescentes não se apropriam do conhecimento implícito nessas informações, pois elas são muitas e trazem insegurança e motivam comportamentos defensivos. Talvez o processo de educação de má qualidade cause ruptura entre as riquezas culturais e as bases para desfrutar dessa cultura.

O processo de sociabilidade é inerente à pessoa humana, por isso exige relações na área de educação da infância e da adolescência. No entanto, essa busca por sociabilidade gera conflitos entre os adolescentes e a escola, esta, repleta de conteúdos e rotinas estabelecidas, enquanto os adolescentes querem levar uma vida com segurança diante das demandas que os cercam.

As novas gerações precisam maximizar habilidades no plano da sociabilidade e convivência, aprender a acessar e processar informações e conhecimento; precisam vivenciar o exercício de valores voltados ao bem comum, ampliar o seu repertório cultural, a fluência comunicativa e o domínio de outras linguagens, de forma a se sentir competentes para acessar as riquezas da sociedade e obter ganhos de pertencimento e reconhecimento de sua cidadania (CARVALHO, 2014, p. 140).

É compreensível que exista uma diversidade de espaços de produção de conhecimento que extrapole os muros da escola e os adolescentes precisam ter vontade de aprender e, para que eles adquiriram essa motivação, ensino aprendizagem é um processo contextualizado com objetivos de levar os alunos à prática de protagonismo. Por isso, é importante insistir e repactuar acordos de convivência com os adolescentes e

trabalhar na perspectiva da conscientização dos limites, da importância de determinadas ações e de bons comportamentos.

Portanto, a política de atendimento à criança e ao adolescente compreende o que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, de maneira a garantir a plena efetivação dos direitos da infância e da adolescência, compreendendo a necessária implicação dos aspectos da participação popular, descentralização e trabalho em rede de serviços, enquanto a cidadania refere-se ao reconhecimento dos indivíduos como sujeitos de direitos que participam e envolvem-se nas questões da sociedade em que vivem. Já a gestão das políticas refere-se ao processo de administrar com liderança, de maneira articulada, as ações dos serviços públicos.

O UNICEF procura estimular os municípios a executarem, com eficiência, a gestão das polícias públicas de atendimento à criança e ao adolescente. Para isso, faz-se necessário que os presidentes de Conselhos de Direito, Conselho Tutelar, técnicos das secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social, representantes de crianças e adolescentes de cada município participem das capacitações organizadas pelo UNICEF ao longo do período da edição em curso, pois, nesses momentos de formação que as pessoas dos municípios são orientadas: como coletar e monitorar os dados dos indicadores, organizar e realizar os fóruns. As capacitações constam de apresentação da metodologia de trabalho do programa, discussões sobre os indicadores que estão em anexo a este trabalho. O segundo passo é a constituição de uma comissão intersetorial para acompanhar e coordenar as ações do Selo no município, formada por pessoas que entendam da área da educação, saúde, assistência social e orçamento municipal. O terceiro passo é montar estratégias de coleta de dados junto às secretarias para poder acompanhar e fazer uma avaliação de processo durante a edição do Selo, destacando os avanços e as dificuldades a ser superadas. Quando a comissão realiza a coleta de dados e envia ao UNICEF, o mesmo faz uma avaliação sistemática desses dados e notifica as comissões de cada município para que tenham conhecimento da situação municipal e façam as intervenções devidas. Essas orientações estão definidas no Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF Município Aprovado, edição 2013 – 2016.

A Avaliação da Gestão será realizada em duas etapas: quantitativa e qualitativa. Na etapa quantitativa, deverá ser formada, sob a coordenação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), uma Comissão Organizadora da Avaliação encarregada de coletar e enviar ao UNICEF as informações referentes à cobertura dos serviços públicos de seis dos 12 objetivos da Avaliação da Gestão. Na etapa qualitativa, a mesma Comissão deverá organizar o Fórum Comunitário. Nesse fórum, é apresentada a metodologia do Selo UNICEF à comunidade e realizada uma consulta popular sobre cada um dos 12 objetivos da Avaliação da Gestão. O Fórum será acompanhado pelo Mediador do Selo UNICEF, que também fará visita ao CMDCA e ao Conselho Tutelar, (Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF Município Aprovado, edição 2013 – 2016).

Pelo exposto, compreende-se que o poder público, juntamente com a comunidade, participa da avaliação da gestão das políticas públicas realizadas pelo UNICEF, de maneira processual. No município a coordenação das ações do Selo são realizadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que tem a função de articular as instituições e a comunidade local em favor de uma gestão eficiente da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Portanto, a estrutura da política para a infância nos municípios pesquisados está distribuída nas áreas das políticas públicas da educação, saúde e assistência social, das organizações governamentais e não governamentais, através de programas que foram formulados de acordo com o que está estruturado para essas áreas setoriais, visando adequar-se ao que está nos instrumentos legais e à realidade dos municípios.

## **CAPÍTULO III**

### **ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: PRINCÍPIOS, VALORES E NORMAS**

Nesse capítulo discutem-se questões sobre a implementação da política pública de atendimento à criança e ao adolescente e sua estrutura pelo Sistema de Garantia de Direitos.

Entende-se que a política pública de atendimento à criança e ao adolescente é parte integrante da política social e é composta por um conjunto de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo Estado para efetivar e garantir os direitos. As atividades são formuladas por iniciativas dos poderes constituídos ou através de reivindicação pela garantia dos direitos da infância. A implementação dessa política exige uma intersetorialidade na sua execução, porque as crianças e os adolescentes são seres integrais. Elas envolvem diversos atores para realizar as diversas dimensões da política macro que funciona como uma referência para as políticas meso e micro, (SECHI, 2014).

A política em nível macro refere-se às diretrizes gerais das políticas sociais, da definição do papel do Estado e de sua democratização. A política em nível mediano é a forma de organizar os sistemas, de modo a atender às necessidades dos sujeitos através de serviços de atendimento, enquanto a política em nível micro aborda os serviços, as ações e os programas e é sobre essas micropolíticas que a pesquisa desenvolvida buscou compreender.

Conforme o ECA (1990), a política voltada para as necessidades da criança e do adolescente no Brasil, segue uma lógica integral na garantia dos direitos. “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”, (Eca 1990, Art. 86). A citação acima aponta um fluxo e procedimentos de como fazer um trabalho integrado, ou seja, um trabalho em rede.

Os princípios que fundamentam o Estatuto da Criança e do Adolescente, no Brasil: princípio da proteção integral e absoluta, municipalização e convivência familiar, estão referenciados na Convenção Internacional de 1989 da ONU e, na Constituição Federal vigente no país desde 1988. Estes princípios, normas e valores

tornam evidente a necessidade de implementação de políticas públicas que garantam ações de proteção integral, como direitos fundamentais para crianças e adolescentes reconhecidos como sujeitos de direitos.

Para compreender os princípios e valores da política de atendimento estabelecida pelo ECA, é necessário atentar-se para aspectos importantes como a intervenção, não só do Estado, mas também de diversas instituições governamentais e não governamentais, sistema de garantias de direitos que possuem atribuições específicas e diferenciadas a desempenhar. Estas instituições e órgãos têm responsabilidades iguais, pois a intencionalidade é a mesma, buscar estratégias de solução para os desafios enfrentados na área da criança e do adolescente. Portanto, a materialização desses princípios exige responsabilidades divididas, mas que tenham o mesmo foco.

A resolução 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil dispõe sobre o Sistema de Garantia de Direito para Crianças e Adolescentes, SGDCA, e formula os serviços a ser implementados na área da saúde, educação e assistências social, em torno de metas a ser alcançadas para garantir os direitos para a crianças e adolescentes, de forma a contemplar o que preconiza a legislação e as diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente. Mas, para isso acontecer, é necessária a implementação de políticas públicas abrangendo ações intersetoriais como na rede de atendimento. Isso exige a divisão de responsabilidades entre os órgãos governamentais integrantes da rede, valorizando-se a contribuição para a efetivação das políticas públicas para crianças e adolescentes.

No Brasil, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos são órgãos que têm a finalidade de garantir os direitos infanto-juvenis, além de outros mecanismos sociais com a mesma finalidade. Mesmo assim, ainda existem muitas crianças em situação de risco: trabalho infantil, exploração sexual, negligência, situação de abandono, etc.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está previsto no Art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente. O CMDCA, com atuação nos municípios, é um órgão paritário e com poder de decisão representativa do Governo e da sociedade. Justamente por isso, busca-se compreender como esses requisitos que preconizam o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal de 1988 são implementados nos municípios.

Para Rizzini, (2011), 1980 foi um tempo de transformação e de avanço no protagonismo da política da criança e do adolescente. Nesse período, entra em falência

um sistema híbrido de atendimento em que se trabalhava em uma perspectiva correcional, repressiva e assistencialista, através de uma gestão centralizada.

De acordo com Costa, (1990), o avanço tímido da democracia apontava uma realidade muito desafiadora, pois muitas crianças e adolescentes faziam da rua sua moradia e espaço de sobrevivência.

Dessa forma, a partir da redemocratização do Brasil, passou-se a seguir uma metodologia de trabalho que pudesse dar uma resposta eficaz à política de atendimento à criança e ao adolescente que estavam na rua ou nas comunidades mais vulneráveis. Essa metodologia era baseada em um desenvolvimento de liderança em rede, construindo uma identidade política a grupos militantes dessa política.

A diferença que se tem a partir dos anos de 1990 é que se superaram as medidas de cunho social com caráter paliativo e fragmentadas. Com essa superação, a política da criança e do adolescente é redirecionada para uma descentralização das ações, tornando os municípios corresponsáveis por esse atendimento e priorizou o resgate da cidadania em substituição ao assistencialismo.

Nessa perspectiva, tem-se esforçado muito na efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente em favor da organização, estruturação, implementação e efetivação dessa política, considerada prioridade absoluta na construção de uma cidadania democrática.

Para isso será preciso, não só ampliar o processo de sensibilização, mas também, e, sobretudo, dar aos conselhos melhores armas para desempenho de suas funções. Em suma, não basta que haja conselhos funcionando, é que o façam com a máxima eficiência, gerar um efeito – de – monstração capaz de converter os atores sociais relutantes ao ponto de vista do Estatuto, (RIZZINI, 2011, p. 320)

Compreende-se que a política de atendimento à criança e ao adolescente exige intersetorialidade para se efetivar e alcançar sucesso na vida do seu público alvo. Esse trabalho conjunto entre os setores que prestam os serviços públicos tem como articulador o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois este é o órgão responsável pela elaboração e controle da política da infância em cada município.

O Estatuto, em resposta à doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, adotada pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 227 e com respaldo em normas internacionais, estabeleceu uma nova forma de reeducar e reinserir

na sociedade, através das medidas socioeducativas, os adolescentes infratores. De acordo com este dispositivo legal,

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade, (ECA, Art. 3º).

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil avançou na consolidação da democracia e dos direitos sociais referentes aos segmentos minoritários, através da municipalização dos serviços em diferentes áreas, entre elas o atendimento à criança e ao adolescente, fortaleceu as oportunidades de inclusão e garantia de direitos. A luta pela garantia dos direitos, na década de 1980, foi encabeçada por movimentos sociais e de diferentes categorias profissionais que discutiram e incluíram na agenda das políticas públicas governamentais a atenção prioritária aos segmentos sociais mais vulneráveis, a exemplo das crianças e dos adolescentes e pessoas com deficiência. Ganha expressão nesse período a construção do sistema único de saúde com atenção prioritária a esses segmentos sociais.

Em 1990, com a implementação do FUNDEF, a educação seguiu o modelo proclamado na saúde em 1988. Com isso melhorou o salário e a formação dos professores nos três níveis de governo e, conseqüentemente, a qualidade das aulas com as crianças e adolescentes.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, Art. 227, esses três setores, saúde, educação e assistência social, devem trabalhar juntos com vistas à proteção integral à criança e ao adolescente. O Brasil foi o primeiro país a incluir o sistema de proteção integral à criança e ao adolescente nas suas leis e políticas públicas.

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, (ECA, Art. 86).

As ações da política de atendimento à criança e ao adolescente estão relacionadas às políticas sociais básicas, aos programas e serviços da assistência social e ao serviço especializado de prevenção ou intervenção, seja de média ou alta complexidade, políticas que garantem a proteção integral e a convivência familiar. Mas, para que essa política se efetivasse foi municipalizado o atendimento, criados os conselhos municipais da criança e do adolescente e os conselhos tutelares.

O Art. 227 da Constituição Federal de 1988 responsabiliza as famílias, a sociedade e o Estado pela proteção integral desse público, mas tomam-se como referência nessa pesquisa somente três áreas da política de atendimento à criança e ao adolescente: educação, saúde e assistência social.

A Figura 06 apresenta a diferença entre a doutrina da situação irregular e da proteção integral que reconhece crianças e adolescentes.

Figura 06–Diferença entre a Doutrina da Situação Irregular e da Proteção Integral

Aspecto	Anterior	Atual
Doutrinário	Situação irregular	Proteção Integral
Caráter	Filantrópico	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito Subjetivo
Centralidade Local	Judiciário	Município
Competência executória	União/Estados	Município
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Co-Gestão Social Civil
Organização	Piramidal Hierárquico	Rede
Gestão	Monocrático	Democrático

Fonte: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11583](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11583)

Verifica-se então que, antes da implementação do ECA, as crianças e os adolescentes eram vistos como um problema para a sociedade, enquanto após as orientações da Lei citada acima, esses sujeitos são olhados do ponto de vista de possibilidades de aprendizagem, experimentação, inovação e também como oportunidades de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a política de atendimento à criança e ao adolescente é implementada por instituições governamentais e não governamentais para garantir os seus direitos.

Fazendo parte desse sistema, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar não implementam políticas públicas, programas e projetos sociais, eles são órgãos de defesa dos direitos e compõem o sistema de garantia de direitos.

Esse trabalho articulado estabelece uma ampla parceria entre o poder público e a sociedade civil para elaborar e monitorar a execução de todas as políticas públicas voltadas para atender a crianças e adolescentes.

A Figura 07 apresenta uma subdivisão do SGDCA, destacando os três eixos: promoção, defesa, diretrizes políticas e as competências de cada um conforme apresenta-se a seguir.

Figura 07 - Política de Atendimento e o Sistema de Garantias de Direito (SGD) Conceito da Política.

Conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios ( <b>art. 86 do ECA</b> ). Compreende linhas de ação de <b>promoção e defesa</b> de direitos ( <b>art. 87</b> )	
Promoção	Políticas sociais básicas universais Assistência social a todos de que dela necessitem Atendimento especial aos violados, medidas de proteção e socioeducativas Brevidade na restituição à convivência familiar aos dela afastados Promover o acolhimento sob forma de guarda e adoção
Defesa	Proteção jurídico-social para assegurar e exigir direitos e responsabilizar os violadores Serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos
Diretrizes Políticas	Municipalização do atendimento Criação de Conselhos, deliberativos e controladores, com participação popular paritária por meio de organizações representativas Criação e manutenção de programas específicos Manutenção de Fundos vinculados aos respectivos Conselhos Integração operacional de agentes do SGD para os adolescentes a quem se atribua ato infracional e crianças e adolescentes inseridos em acolhimento familiar ou institucional Mobilização da opinião pública para a participação da sociedade

Fonte: PRESCIVALLE, 2014

Ao analisar as informações citadas acima, compreende-se que a engenharia do sistema de garantia de direitos é o ideal para que a política de atendimento à criança e ao adolescente seja eficiente e eficaz. No entanto, nos municípios pesquisados não foram implementadas todas essas prerrogativas constantes na figura analisada, pois falta regulamentar o fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente, fortalecer a relação de intersetorialidade com o Ministério Público, Sistema de Segurança, Judiciário e descentralizar as ações realizadas em favor da infância nos municípios. Verificou-se que as ações que os municípios implementam são de atenção básica, enquanto a demanda nesses municípios exige ações e serviços de média complexidade. Verificou-se, ainda que esses municípios não dispõem de estrutura suficiente para ações complexas, pois os mesmos não dispõem de CREAS com recursos humanos qualificados para as devidas intervenções e alegaram dificuldades financeiras na implementação da política de proteção à infância e à adolescência.

No Sistema de Garantia de Direitos, a proteção integral efetiva-se com a implementação de políticas públicas com foco e prioridade absoluta no atendimento à criança e ao adolescente. O SGDCA combina capacitação de atores municipais, aprimoramento dos mecanismos de gestão local e mobilização social, com ampla participação comunitária. Sua efetivação exige um trabalho intersetorial de gestão compartilhada e de mobilização social em prol dos direitos das crianças e adolescentes. A seguir mostra-se como está organizado esse sistema.

Figura 08 - SGDCA e suas Esferas de Competências

Eixos do SGDCA	Competências
Promoção/Proteção	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
	Outros Conselhos Setoriais
	Órgãos Governamentais
	ONGs
	Famílias
Defesa	Conselho Tutelar
	Poder Judiciário
	Ministério Público
	Segurança Pública
	Advocacia e Defensoria Pública
	ONGs de Defesa
Controle	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
	Conselho Tutelar
	Outros Conselhos Setoriais
	Fóruns e Movimentos Sociais
	Poder legislativo e Tribunais de Contas (Controle Externo)
	Poder Executivo e Poder Judiciário (Controle Interno)

Fonte: <http://www.promenino.org.br/direitosdainfancia/sistema-de-garantia-dca>.

Nos municípios pesquisados, os eixos de proteção e controle se relacionam de maneira intersetorial, mas verificou-se, a necessidade de integrar as ações para que o atendimento aconteça de forma integral. O eixo de defesa desses direitos funciona desconectado dos demais, gerando uma separação entre as ações de atendimento a criança e ao adolescente.

Nessa perspectiva, o Programa Selo UNICEF Município Aprovado orienta ações com o objetivo de melhorar a atuação desses Conselhos e dos eixos estruturantes da política. A exemplo dessa questão, o CMDCA participa de todas as capacitações promovidas pelo UNICEF ao longo da edição do Selo em avaliação, pois ele está à frente da coordenação, monitoramento e avaliação das ações do Selo nos municípios.

### **3.1 Caracterização e conceituações da política de atendimento às crianças e aos adolescentes na realidade brasileira**

No Brasil, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que houve um salto na consolidação da democracia e na implantação dos serviços de atendimento à criança e ao adolescente na perspectiva da garantias de direitos. De acordo com a Constituição Federal de 1988, Art. 227, os serviços de proteção integral à criança e ao adolescente requerem ações intersetoriais e integradas no campo das políticas públicas voltadas para esses segmentos sociais.

Para compreender as políticas públicas Howlewt, (2013) fez um apanhado de teorias, conceitos, abordagens e modelos analíticos que contribuem para a compreensão

e a análise das políticas públicas. Um elemento central do seu pensamento é a percepção de que as políticas públicas são constituídas por três dimensões: os atores envolvidos, as instituições e as ideias.

Dessa forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA -, Lei Federal nº. 8.069/90 aborda uma concepção de políticas integradas em que o conceito de proteção integral perpassa o Estatuto e exige a articulação das políticas públicas - de educação, saúde, assistência, etc., de esferas de governo e de poderes, para que os objetivos sejam alcançados. O Estatuto da Criança e do Adolescente é a lei que regulamenta os direitos da criança e do adolescente, os quais estão definidos no artigo 227 da Constituição Federal de 1988.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal vigente no país constitui a base fundamental do direito da infância inter-relacionando as diretrizes da proteção integral e estendendo sua atuação para uma atualização de estratégias apoiadas em um trabalho de rede institucional e descentralizada para implementação da política de atendimento às necessidades sociais desse segmento social.

Nesse sentido, a proteção integral tem papel estruturante na política de atendimento da criança e do adolescente, na medida em que reconhece todos os direitos fundamentais à infância.

Com base nesses dispositivos legais, a criança e o adolescente passaram a ter prioridade absoluta para que seus direitos sejam garantidos. Para isso, a Constituição Federal de 1988 responsabiliza a família, o Estado e a sociedade pelas garantias dos direitos infanto-juvenis.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, agora com 26 anos, é o marco legal que simboliza os avanços da proteção integral da criança e do adolescente no Brasil, pois foi a partir desse dispositivo legal que essa política de atendimento efetivou-se, reconhecendo o público em questão como sujeito de direitos e que precisa de defesa e proteção integral.

No entanto, ele dispõe de orientações norteadoras para as áreas da saúde, educação, assistência geral e proteção integral, responsabilidades da família, sociedade e Estado. Quando os municípios não cumprem essas recomendações do estatuto, eles podem ser penalizados até com bloqueio de recursos oriundos do Governo Federal.

Esta pesquisa possibilitou constatar que ainda existem municípios que não implementaram a política de atendimento à criança e ao adolescente conforme estabelece as normativas legais, a exemplo do ECA, as ações realizadas não

expressaram motivação, intencionalidade e compromisso com foco na garantia de direitos como recomenda o ECA. Quando não há uma organização dessa política da infância, no município, a criança e o adolescente têm os seus direitos fundamentais violados. De acordo com informações levantadas durante a pesquisa, constatou-se que atualmente em todos os municípios do Semiárido brasileiro existem Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, no entanto, ainda se torna necessário que haja investimento em ações com vistas à garantia dos direitos infanto-juvenis.

No ECA, a substituição da expressão "menor" por criança e adolescente significou a afirmação da condição humana desse grupo social, até então negligenciado pelas ações públicas. Nesse mesmo sentido, a expressão, absoluta prioridade posta pelo Estatuto, pretende traduzir o princípio do interesse superior pela criança contido na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989.

De acordo com Rocha, (2013), existe a possibilidade de atuação participativa dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente como meio influenciador na direção da construção do processo de democratização e participação da sociedade na formulação das políticas públicas para o público infanto-juvenil. O referido autor, apresenta a concepção de que os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente são instrumentos que possuem a possibilidade da efetividade do controle social sobre ações de governo voltadas para esse público, o que exige uma atuação competente e comprometida dos membros que integram essas instâncias.

Segundo Arretche, (2000), “as políticas sociais supõem a institucionalização da capacidade técnica para garantir uma continuidade do fluxo de oferta de um dado serviço”, portanto, a pesquisa evidencia, no IV capítulo, a compreensão do processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente. Ainda de acordo com a autora supracitada, uma proteção social universal e integral, articulada por sistemas públicos de assistência social, educação e saúde pública precisa ser ampliada com garantias de renda mínima, com finalidade de garantir os direitos da criança e do adolescente dentro das famílias.

Reconhecer os direitos da infância é uma consequência da materialização dos direitos do homem. Para Bobbio (2004), os debates mais assíduos entre líderes e formadores de opinião espalhados pelo mundo em seminários e conferências a respeito dos direitos do homem serão responsáveis pela gradativa construção de um futuro mais

harmonioso entre os povos. Diz ele que o problema sobre a proteção dos direitos do homem, de fato, nascem com os jus naturalistas e depois com as constituições dos Estados Liberais. Mas foi a partir da Segunda Guerra Mundial que o debate ultrapassou a esfera dos Estados Nacionais para o âmbito internacional. Nesse período, pós-guerra, também a política de atendimento à criança e ao adolescente passou por um novo processo de implementação com a criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância, que significou um avanço na legislação e nas ações de defesa e proteção integral da infância.

### **3.2 UNICEF e a implementação das políticas públicas no atendimento a criança e ao adolescente**

De acordo com o Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF Município Aprovado, edição 2013 a 2016, atualmente é preciso enfrentar os problemas antigos que ainda atingem crianças e adolescentes. A inovação parte da criatividade dos municípios e da disponibilidade intencional e financeira para mudar uma determinada realidade. Para isso, é importante articular as diversas secretarias e departamentos do município para que tenham uma política focada na situação da infância.

Portanto, cabe aos municípios solucionar esses problemas para que se possa avançar incluindo todas crianças, independentemente da condição social, mas com foco emergencial nas menos favorecidas. Incluir as crianças e os adolescentes na política de atendimento é reconhecer e garantir os seus direitos. Para isso, esses sujeitos precisam ter voz e vez nas conferências, fóruns e outros espaços de discussão e debates a respeito da infância. O reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos aconteceu com o Estatuto da Criança e do Adolescente, como uma oportunidade que a 25 anos antes do Estatuto não era possível. Mas mesmo considerando esse respaldo legal, conquistado nas duas últimas décadas, constata-se que nem todas as crianças têm as mesmas oportunidades para crescer e desenvolver-se de maneira saudável, com educação e saúde de qualidade, nem todas conseguem realizar seu potencial e nem todas têm oportunidades de participar das coisas da sociedade, o que revela falta de investimento em políticas públicas que possam assegurar o seus direitos.

São inegáveis os avanços com o Estatuto, mas não se pode deixar de reconhecer os desafios ainda enfrentados e as disparidades na garantia dos direitos para todas as crianças. De acordo com dados registrados pelo UNICEF, 2014, “uma em cada três crianças não tem uma identidade legal, porque não foi registrada. Em algumas

localidades, por falta de estrutura, as crianças passam até 30 dias sem ter acesso a uma clínica ou a um laboratório na cidade”, (UNICEF, 2014, p. 6).

O mundo vem mudando rapidamente. Onde em 1990 havia cinco bilhões de pessoas, em 2050 haverá nove bilhões – aproximadamente 2,7 bilhões com menos de 28 anos. Muitas crianças nascidas hoje desfrutarão de imensas oportunidades não disponíveis há 25 anos. Mas nem todas terão a mesma chance de crescer saudáveis, de receber educação e de conseguir realizar seu potencial, tornando-se cidadãos plenamente participantes, como prevê a convenção sobre os direitos das crianças, (UNICEF, 2014, p. 7).

Essa previsão negativa revelada nos estudos realizados pelo UNICEF demonstra os desafios no processo de implementação da política da criança e do adolescente. Estas dificuldades, quando diagnosticadas, são muito importantes, porque são uma forma de orientar os poderes locais para tomarem decisões que redimensionam as ações em favor da vida da criança. Neste sentido, compreende-se que é preciso fortalecer os sistemas que podem contribuir para a efetivação dos direitos. Os dados da citação abaixo se referem ao ano de 2014 e o relatório foi produzido em 2015

A boa notícia – como mostra o relatório Situação Mundial da Criança deste ano (2014) – é que inovações já vêm ocorrendo, em lugares muitas vezes inimagináveis, favorecendo hoje soluções com potencial para mudar a vida de milhões de crianças nos próximos anos, (UNICEF 2014, p. 8)

Mas ainda há muito a ser feito, pois há muitas crianças que não têm a mesma oportunidade, principalmente nos países pobres e que apresentam uma média alta de desigualdade social. Desde a convenção sobre os direitos das crianças em 1989 que a vida de milhões de crianças tem melhorado, direitos têm sido garantidos e mantidas sobrevivência, educação, saúde e acesso à água limpa.

Nos municípios piauienses existem muitas experiências de sucesso como forma de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Na pesquisa em questão, identificou-se em Ipiranga do Piauí, um trabalho de inclusão produtiva através do artesanato com as mães beneficiárias dos programas de transferência de renda. Elas organizam-se e confeccionam bolsas com material de caixa de papel e filtro de café; fazem bordados com fibras da palha de buriti, dentre outros. Esse trabalho ajuda no complemento da renda familiar e aproveita as potencialidades do município. Esse grupo de produção com as mães beneficiárias da política de transferência de renda, revela um aspecto da intersetorialidade entre as políticas públicas de transferência de renda e de atendimento à infância, o que resulta em benefício para as crianças e adolescentes enquanto segmento de alcance prioritário nessas políticas.

De acordo com o “Programa Selo UNICEF Município Aprovado”, as ações estratégicas de avaliação para atribuição do Selo (Núcleo de atendimento à criança e ao

adolescente, fórum da criança e do adolescente, semana do bebê), seguem cinco passos importantes na implementação das políticas públicas: planejamento, comunicação, busca ativa (ex. cadastro da criança no BPC), institucionalização (garantia de recursos no orçamento) e resultados (prestação de serviços). Com isso, as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes devem estimular o protagonismo juvenil promovendo a cidadania, motivando para a vida e desenvolvendo sujeitos críticos.

Nos municípios pesquisados foi utilizada a metodologia de trabalho do Programa Selo UNICEF Município Aprovado, que avalia os municípios pelo alcance dos indicadores propostos através de aferição de médias percentuais. Segundo o Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF Município Aprovado (2013), a avaliação que o Programa faz dos municípios para conferir-lhes o Selo é baseada em indicadores de Impacto Social, nas Ações Estratégicas de Políticas Públicas e de Participação Social. No primeiro eixo, os municípios são agrupados entre eles, considerando a aproximação econômica e populacional. Com isso, no processo de análise dos resultados que o UNICEF realiza, extrai-se uma média para o grupo e, cada município precisa ter média igual ou superior à média do grupo para poder pontuar em seus indicadores.

Nessa perspectiva, no início do processo de acompanhamento, o UNICEF disponibiliza para os municípios um levantamento da situação dos indicadores de cada um, agrupa esses municípios, como se abordou acima. No final do processo, o UNICEF disponibiliza novamente outro levantamento dos indicadores e compara com o ano inicial. Esses indicadores não podem ter piorado entre o ano inicial e o ano final, para obterem resultados positivos na avaliação do Selo, (GUIA METODOLÓGICO, 2013).

O acompanhamento e o monitoramento dos trabalhos das políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios que concorrem ao Selo UNICEF são definidos por meio de objetivos e indicadores sociais das áreas de saúde, educação, assistência social, proteção e participação social. O UNICEF faz uma avaliação de processo dos indicadores e das ações estratégicas de participação social e das políticas públicas do município para no final certificar cada município que pontuou em pelo menos oito indicadores e 19 das 28 ações estratégicas sugeridas pelo Selo que estão distribuídas na área da educação: 1) Acesso à água de qualidade, banheiro masculino e feminino e cozinha nas escolas, 2) implementação das leis 10.639 e 11.645 nas escolas que dispõem da inclusão, no currículo oficial da rede de ensino, o estudo da história e cultura afro-brasileira. 3) ações de educação para convivência com o Semiárido nas escolas, 4) ações de proteção à criança e ao adolescentes antes, durante e após desastre,

5) implementação de plano municipal de esporte educacional, 6) implantação de programas para inclusão e permanência na educação básica, 7) realização das duas etapas da Prova Brasil, 8) mobilização das escolas em torno da campanha do UNICEF por uma infância sem racismo, 9) desenvolvimento de atividades sobre os direitos sexuais e reprodutivos nas escolas, Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF, (Edição 2013 – 2016).

As ações estratégicas da área da saúde são: 1) Implementação de ações de assistência ao pré-natal, parto e pós-parto, para a redução da mortalidade infantil e materna, 2) implementação de ações para garantir o teste de HIV/sífilis para a gestante, 3) distribuição de caderneta de saúde do adolescente e capacitação dos profissionais para o uso; 4) implementação do plano pela primeira infância, 5) realização da semana do bebê, 6) programas de prevenção e notificação compulsória em torno da violência sexual.

As ações estratégicas da assistência social são: 1) Programas de prevenção e notificação compulsória de violência e situação de trabalho infantil, 2) acolhimento institucional ou familiar, 3) implementação de programas socioeducativos de atendimento à criança e ao adolescente em conflito com a Lei em meio aberto, 4) ações de comunicação e prevenção em torno da violência sexual e do trabalho infantil, 5) comitê de políticas sobre uso de drogas funcionando, 6) realização de conferências para criança e adolescente, 7) implantação do núcleo de atendimento à criança e ao adolescente (NUCA), 8) Conselho Tutelar funcionando de acordo com o ECA, 9) Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente funcionando de acordo com o ECA, 10) realização do primeiro e do segundo fórum pelo direitos da criança do adolescente, 11) realização de esporte inclusivo.

O Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF, edição 2013 – 2016, ainda aponta que cada município inscrito no Selo é estimulado a melhorar determinados indicadores e a vencer desafios num prazo previamente fixado em um período de três anos, visando à melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes. Para garantir que nenhum município seja prejudicado com um desafio acima de suas capacidades financeiras e técnicas, os participantes são agrupados segundo os recursos e características demográficas que possuem. Para formar os cinco grupos, nas primeiras três edições (2006, 2008, 2009 a 2012) foram utilizadas as informações sobre densidade demográfica, taxa de urbanização, percentagem de domicílios com energia elétrica, produto interno bruto e receita orçamentária voltada à política de atendimento à criança

e ao adolescente. Cada uma das edições do Selo UNICEF começa sempre com a adesão do Prefeito ao Programa, seguida sempre de uma mobilização onde o município escolhe uma pessoa para fazer a articulação das atividades para concorrer ao Selo.

### **3.3 As políticas públicas no atendimento à criança e ao adolescente**

No âmbito internacional, analisa-se o ciclo das políticas públicas dando ênfase desde a elaboração até a extinção das políticas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisões, implementação, avaliação e extinção da política. Nesse período, 1930 a 1950, a política de atendimento à criança e ao adolescente também começa a adquirir notoriedade em âmbito internacional. Para Silva, (2008), o ciclo de implementação de políticas públicas obedece à seguinte sequência: Identificação do Problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação, extinção da política.

Nessa perspectiva, para Secchi (2014), identificar um problema público exige percepção, delimitação do problema e avaliação da possibilidade de solução. Para que essa política pública seja delimitada e elaborada, é necessário definir os elementos de essência do problema, em que a política vai intervir e definir seus eixos norteadores, que vão compor a agenda pública, quase sempre constituída em torno de uma lista de prioridades. Os problemas que compõem uma agenda podem ganhar intensidade de atenção ou mesmo sair dela. Isso pode acontecer devido à falta de recursos humanos, financeiros, materiais e também falta de vontade política ou pressão popular.

A solução de um problema pressupõe objetivos e estratégias de ações que identifiquem a potencialidade de cada alternativa. A definição de alternativas obedece a exames minuciosos, escrutínios, com foco em resultados a ser alcançados. Quanto mais claros e concretos forem os objetivos nas políticas públicas para criança e adolescente, maiores possibilidades de ser alcançados terão seus resultados.

Para Secchi (2014), qualquer análise de políticas públicas deve considerar cinco critérios: conteúdo que trata dos tipos de políticas públicas, tempo referente às fases do ciclo da política, espaço relativo às instituições, os atores envolvidos no processo e o comportamento que se refere ao estilo de políticas públicas.

A política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público com uma intencionalidade para responder ao problema em questão. Depara-se com uma questão que tem dividido opiniões entre os estudiosos: as políticas públicas são

elaboradas, exclusivamente, por atores estatais ou também por atores não estatais? A defesa estadocêntrica confere somente ao Estado o direito de definir se uma política é pública ou não e, esta é defendida por Howlett, (2013) que cita os autores: Bucci (2002), Dye (1972), Hecló (1972), Meny e Thoenig (1991). A abordagem multicêntrica tem como defensores: Dror (1971), Kooiman (1993), Rhodes (1997), Regonini (2001) e Hager (2003). Esta traz como autores das políticas as ONGs, organizações privadas e o Estado, pois a sociedade e o Estado organizam-se para enfrentar problemas públicos. De acordo com Arretche (2000), “as políticas sociais supõem a institucionalização da capacidade técnica para garantir uma continuidade do fluxo de oferta de um dado serviço”. Portanto, na pesquisa verificou-se a compreensão do processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios piauienses. Para analisar a engenharia institucional da pesquisa realizada, utilizaram-se entrevistas semiestruturadas, observação e análise de documentos.

Os problemas públicos são o núcleo fundamental das políticas públicas e o que define essas políticas são sua intencionalidade em intervir em um problema de caráter público. O problema é considerado público quando ele tem implicações em uma quantidade de pessoas e é considerado inadequado e revoltante para a coletividade.

Para Lowy (1972) citado por Secchi (2014), o analista precisa entender o tipo de políticas públicas que está analisando, seus detalhes e contornos e extrair seus elementos essenciais. Na pesquisa categorizam-se tipologicamente os conteúdos no processo de análise. O autor supracitado entende que existem quatro tipos de políticas públicas: políticas regulatórias, que estabelecem padrão de comportamento; políticas distributivas, que são pagas pela coletividade, mas são concedidas por alguns grupos. Ainda há a política redistributiva, concedida para algumas categorias, mas seus custos vêm de outras categorias; políticas constitutivas, que definem as competências dentro das políticas. A política de atendimento à criança e ao adolescente é uma política pública articulada com a política de Assistência Social e tem como características a descentralização da gestão, o foco específico na proteção integral da infância e adolescência.

O uso das tipologias tem grandes utilidades para análises comparativas intersetoriais (SECCHI, 2014), a partir do momento em que essas comparações são feitas, com ações diferentes, que têm elementos comuns. Desse modo, a partir dos elementos comuns, é possível melhorar a prática das ações.

A tomada de decisão, no sentido de apresentar, alternativas de solução dos problemas públicos obedecendo a custos e sustentabilidade exige que essa ação relacione problemas e soluções a serem alcançados de maneira articulada pela atuação dos empreendedores das políticas públicas. A elaboração de políticas públicas pode acontecer de maneira autocrática ou democrática. Na primeira não há muita participação das pessoas, os atores não influenciam muito na tomada de decisão, enquanto na segunda opção, democrática, as decisões são compartilhadas.

A implementação das políticas públicas é o momento em que os problemas que foram identificados e agendados são convertidos em ações. De acordo com a literatura especializada, existem vários instrumentos de políticas públicas que podem ser implementados de cima para baixo (*top down*), quando utilizados para identificar as falhas administrativas na dinâmica da implementação e de baixo para cima (*bottom-up*) que é ideal para analisar e identificar falhas na elaboração e tomada de decisão.

Mesmo priorizando a análise da política, objeto de estudo, em questão, compreende-se que a avaliação de uma política pública deve ser realizada pelo menos a cada 10 anos de implementação da política, porque as políticas públicas precisam de um tempo para ajustes e assimilação de seus propósitos. A avaliação das políticas públicas tem a função de verificar se os problemas foram resolvidos. É o momento para um feedback sobre as ações e os indicadores. O esforço da ação adotada nesta pesquisa foi de conotação política, que é um processo de análise dos beneficiários da política, dos termos de sua elaboração, do processo de implementação e sobre a participação das pessoas nessa política (SECCHI, 2014). Para fazer a análise dessa política, consideram-se na pesquisa as ações que os municípios desenvolvem em favor do público alvo. Essas ações estão detalhadas no capítulo quarto, que analisa os dados coletados durante a pesquisa.

O espaço onde a política pública é formulada é decisivo para o entendimento de sua dinâmica, do comportamento dos seus atores e seus efeitos, elementos que compõem o contexto institucional. As políticas públicas são formuladas nas instituições e estas trazem as normas e as regras que condicionam o comportamento dos sujeitos. No grupo analisado é importante observar o nível de coesão (identificação entre os indivíduos). Os atores políticos são as pessoas envolvidas no processo de políticas públicas com capacidade de influenciar no processo, sensibilizar e influenciar nas decisões. Eles integram, buscam recursos e participam da resolução dos conflitos existentes na implementação da política.

Nos municípios pesquisados, a metodologia de trabalho desenvolveu-se com foco em uma dinâmica interativa das diversas áreas de trabalho envolvidas no processo de implementação da política da criança e do adolescente, destacando-se a educação, saúde e assistência social.

O diálogo dos agentes executores da política nas três áreas em destaque, revelou um esforço de atuação em rede, onde os atores, mesmo considerando os interesses específicos de cada área de trabalho, buscam interligar-se em torno de objetivos comuns.

## CAPITULO IV

### **A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E ADOLESCENTE EM MUNICÍPIOS PIAUIENSES E A ATRIBUIÇÃO DO SELO UNICEF.**

Nesse capítulo trata-se da política de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios piauienses que ganharam as três últimas edições do “Programa Selo UNICEF Município Aprovado”, no estado do Piauí. Para tanto, apresenta como a política de atendimento à criança e ao adolescente tem sido implementada nos municípios piauienses de Ipiranga e Wall Ferraz, destacando as contribuições do Programa Selo UNICEF para a efetivação dessa política. A sua finalidade é apresentar um olhar analítico decorrente da leitura dos dados produzidos pelos interlocutores do estudo.

Organizou-se o processo analítico partindo de aspectos mais amplos para os mais específicos, assim, primeiramente, apresentam-se quadros de análise que contemplam o mapeamento das informações gerais colhidas por meio de entrevistas com os interlocutores. Esses quadros apresentam dados que mesclam e direcionam a análise empreendida e a interface com os objetivos do estudo. Na sequência, amplia-se a análise apropriando-se de recortes das entrevistas retirados dos eixos categoriais.

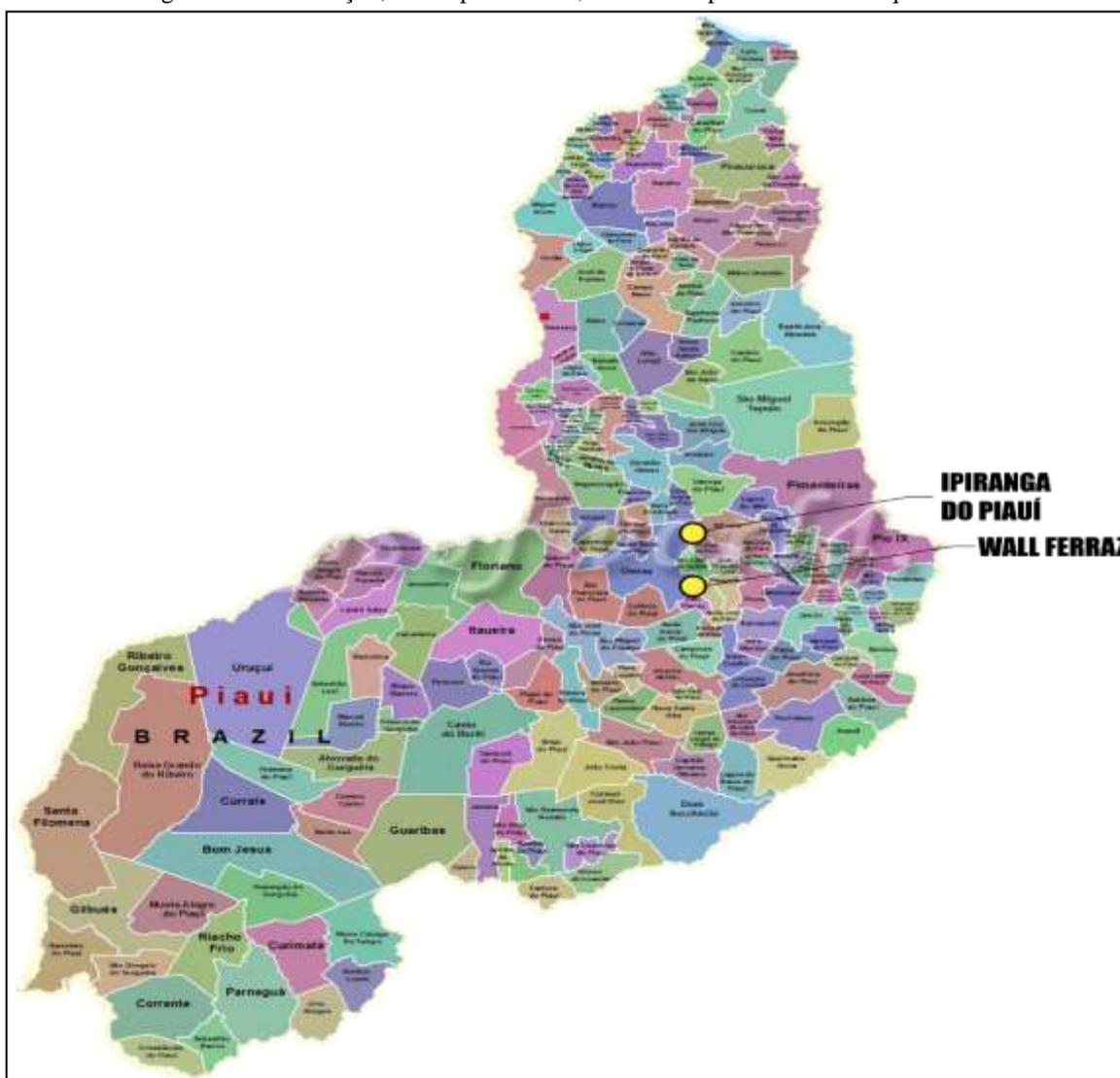
O problema da pesquisa partiu da questão de que dos 69 municípios piauienses que participaram do Programa Selo UNICEF Município Aprovado nas edições (2006), (2008) e (2012), apenas os municípios de Castelo do Piauí, Ipiranga do Piauí, Caldeirão Grande, Bela Vista e Wall Ferraz foram reconhecidos em todas as edições do referido Programa.

Destes municípios, analisou-se a política de atendimento de crianças e adolescentes em Ipiranga do Piauí e Wall Ferraz. A escolha deu-se pelo fato dos mesmos estarem situados no mesmo território, Vale do Rio Canindé, e juntos contemplarem realidades semelhantes, pois as expressões da questão social como o uso indevido de drogas, pobreza, desestrutura familiar, desemprego, estão presentes nos dois municípios. Ao mesmo tempo, esses municípios, apresentam características díspares e singulares consideradas a caracterização das políticas de atendimento de crianças e adolescentes. Não existe uma homogeneização da questão social relacionada à infância, mesmo considerando que essa padronização da garantia de direitos se dá de modo diverso em cada contexto. Junto a isso, vale considerar aspectos específicos como diversidade racial, étnica, de classe, gênero e contexto geográfico.

Na análise de processo das políticas públicas e programas sociais, é importante considerar o ambiente político no qual os programas desenvolvem-se; as forças que contrapõem ou pactuam-se para o programa; a ideia econômica que determina a alocação de recursos e gastos públicos; o princípio de efetividade, eficiência e eficácia das ações, entre outras questões. Esses aspectos foram considerados na análise sobre a realidade eleita como objeto de estudo especificada nos itens subsequentes.

A figura 09 mostra a localização geográfica dos dois municípios pesquisados no território correspondente.

Figura 09: Localização, no Mapa do Piauí, dos Municípios a Serem Pesquisados.



Fonte: [www.mapsofworld.com](http://www.mapsofworld.com) acessado em 08 de julho de 2016.

Reafirma-se que os cenários da pesquisa foram os municípios de Ipiranga do Piauí e Wall Ferraz. O pressuposto foi que, por terem sido reconhecidos em três edições do Selo UNICEF, estes municípios desenvolvem ações voltadas para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. No entanto, observou-se que estas ações exigem

fortalecimento e descentralização para os bairros em cada município, pois elas estão situadas no centro de cada município pesquisado.

A motivação do presente estudo decorreu da experiência do autor, como articulador do Selo UNICEF e Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de Castelo do Piauí. Mesmo envolvido com esses trabalhos, é necessário ampliar o conhecimento acerca da temática em questão.

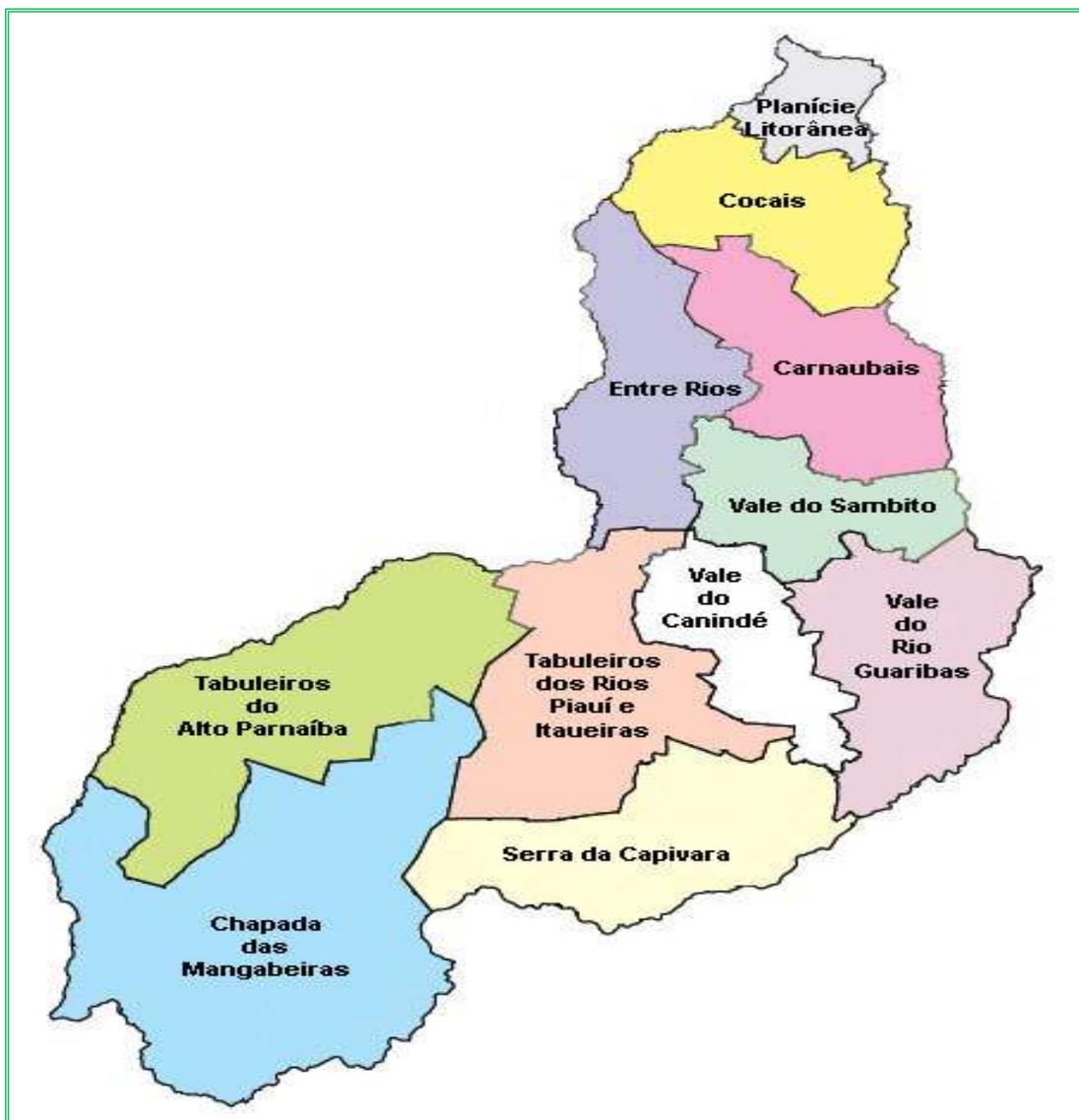
Segundo a Fundação CEPRO, o Município de Wall Ferraz está localizado na microrregião de Picos, com uma área de 264,710 km<sup>2</sup>, um clima semiárido quente, banhado pelo rio Canindé e uma vegetação de caatinga. De acordo com o IBGE (2010), o município apresenta uma população de 4.280 habitantes, sendo 460 de 0 a 4 anos de idade, 444 com idade de 5 a 9 anos de idade e 907 de 10 a 19 anos de idade. O município teve um IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental 3,4 em 2009; 3,9 em 2011 e 4,4 em 2013, superando as metas projetadas pelo INEP. Nos anos finais do Ensino Fundamental, o IDEB do município foi de 3,7 em 2009; 3,6 em 2011 e 4,1 em 2013, superando as metas projetadas pelo INEP para o município.

O município de Ipiranga, criado pela Lei nº 2.061 de 07/12/1960, está localizado na microrregião de Picos, compreendendo uma área de 486,15 Km<sup>2</sup> e fica a 256 km da Capital Teresina. De acordo com o Censo 2010, tem um total de 9.326 habitantes, 41,58% das pessoas vivem na zona rural e 71,8% das pessoas acima de 10 anos de idade são alfabetizadas. A agricultura praticada no município é baseada na produção sazonal de arroz, cana-de-açúcar, feijão, mandioca, milho e tomate.

Ipiranga do Piauí superou as metas estabelecidas pelo INEP no IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental de 2009 com média de 4,3; em 2011 4,5 e em 2013 4,4. As metas projetadas para o 5º ano em 2009 foi 3,3, em 2011 3,7 e em 2013 4,0. Nos anos finais da mesma modalidade de ensino, 4,0 em 2009, em 2011 3,8 e em 2013 4,1. A meta projetada para os anos finais foi de 3,6 em 2009, 3,8 em 2011 e 4,2 em 2013. Sendo assim, somente em 2013 o município não atingiu a meta prevista por questão de 0,1 (um décimo).

A figura 10, a seguir, mostra a distribuição dos 11 (onze) territórios do Estado do Piauí. Os municípios de Wall Ferraz e Ipiranga estão localizados no território Vale do Canindé.

Figura 10 - Mapa Cenário Regional, acesso em 03 de novembro de 2016.



Fonte: Governo do Estado do Piauí

#### 4.1 Crianças e adolescentes nos municípios de Ipiranga e Wall Ferraz no Estado do Piauí

No intuito de estabelecer compreensão acerca da análise sobre a implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios de Ipiranga e Wall Ferraz, a pesquisa de campo deu-se por meio de entrevistas semiestruturadas com os seguintes interlocutores: Prefeito, Secretária de Assistência Social, Articulador do Selo UNICEF, Presidente do CMDCA, um adolescente e sua mãe. Essas entrevistas aconteceram em cada um dos municípios pesquisados, com roteiro previamente elaborado, com o objetivo de analisar a temática em questão. Os resultados indicaram que o município de Ipiranga do Piauí tem vários programas de atendimento à criança e

adolescente, enquanto em Wall Ferraz há vários programas de atendimento, mas suas ações se dão de maneira desconectada umas das outras. A Figura 11 aponta elementos sobre a implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios de Ipiranga e Wall Ferraz. Esses elementos estão relacionados ao objetivo: conhecer como os municípios que ganharam as três últimas edições do Selo UNICEF implementam a política de atendimento à criança e ao adolescente.

**Figura 11 - Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes nos Municípios**

<b>Eixo categorial de análise</b>	<b>O que revelam os interlocutores em Ipiranga do Piauí</b>	<b>O que revelam os interlocutores em Wall Ferraz</b>
<b>Política de atendimento a crianças e adolescentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No desenvolvimento da política de atendimento enfrentam desafios como: dificuldades de ordem financeira, técnica e de desestrutura familiar;</li> <li>▪ A política de atendimento à criança e ao adolescente já existia antes da parceria com o UNICEF;</li> <li>▪ A metodologia de trabalho do Programa Selo UNICEF estimula a continuidade das políticas públicas para crianças e adolescentes;</li> <li>▪ A formação continuada dos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos é um dos eixos da política de atendimento;</li> <li>▪ Mobilização e participação social da comunidade no planejamento e desenvolvimento das ações que compõem a política de atendimento de crianças e adolescentes;</li> <li>▪ O articulador do Programa Selo UNICEF Município Aprovado é um agente mobilizador da política de atendimento a crianças e adolescentes.</li> <li>▪ A política de atendimento se desenvolve por meio de ações intersetoriais;</li> <li>▪ O Conselho Tutelar e o Conselho de Direito desempenham papel relevante na política de atendimento;</li> <li>▪ O funcionamento do Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes e a implementação de medidas socioeducativas são desafios que ainda não foram superados pelos municípios;</li> <li>▪ CMDCA e CT funcionando</li> <li>▪ O Ministério Público e o Judiciário são muito ausentes na integração das políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No desenvolvimento da política de atendimento enfrentam desafios como: dificuldades de ordem financeira, técnica e de desestrutura familiar;</li> <li>▪ O Conselho Tutelar e o Conselho de Direito desempenham papel relevante na política de atendimento;</li> <li>▪ CMDCA e CT funcionando</li> <li>▪ A política de atendimento à criança e ao adolescente já existia antes da parceria com o UNICEF;</li> <li>▪ Parcerias nos trabalhos;</li> <li>▪ Falta de disponibilidade dos conselheiros de direito;</li> <li>▪ Ausência de diagnóstico da situação da infância;</li> <li>▪ Não tem criança fora da escola.</li> </ul>

Fonte: Síntese elaborada pelo autor a partir das entrevistas realizadas nos municípios

Através das entrevistas, na pesquisa de campo, identificou-se que os dois municípios enfrentam dificuldades financeiras para implementarem a política de atendimento à criança e ao adolescente; no entanto, nem todos os municípios desenvolvem as mesmas políticas no mesmo ritmo. Em Wall Ferraz, o FMDCA não foi implementado, a intersetorialidade e a articulação do Selo é muito aquém do município de Ipiranga. O que esses municípios têm em comum é a dificuldade de relação com o

Ministério Público e o Judiciário que assegurem o atendimento satisfatório à situação da infância; ambos têm Conselho Tutelar e de Direito, mas os programas são divergentes e seu desenvolvimento também acontece diferenciado entre os municípios. O Conselho Tutelar trabalha para garantir os direitos da criança e do adolescente, enquanto o Conselho de Direito formula, articula, acompanha e controla as ações em torno dessa política.

Embora nos dois municípios pesquisados haja instalações próprias e adequadas para o Conselho Tutelar, ainda é frágil a formação dos conselheiros, as estratégias de ações, no acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade e na relação com o poder judiciário e o Ministério Público. Não foi possível identificar em Ipiranga nenhum encaminhamento de proposta de ações, pelo CMDCA, para ser colocada no orçamento público, pois a ficha de acompanhamento do UNICEF mostra esses detalhes, sendo que o ECA preconiza essas ações do Conselho diante da demanda recebida pelas denúncias. Observaram-se, também, nos municípios, divergências em relação aos detalhes das falas de alguns sujeitos, pois, enquanto os gestores falam de uma política conectada e articulada, as mães e os adolescentes apontam a necessidade de mais programas e projetos e que estes cheguem a todos os bairros.

Segundo o Prefeito do Município de Ipiranga do Piauí, os administradores que o antecederam, desenvolveram uma política de atendimento à criança e ao adolescente como prioridade e o fluxo dessa intenção política permite que se atenda melhor ao público alvo e se crie uma política de continuidade, conforme afirma na entrevista:

Todos os Prefeitos que me antecederam, não só eu, mas os anteriores, sempre tiveram a preocupação de zelar pelo atendimento à criança e ao adolescente. Mesmo quando o Prefeito que assume seja de um grupo político adversário da gestão que lhe entrega o cargo, mas o norteamento das políticas de crianças e adolescentes tem permitido o trabalho continuar. Dessa forma, as creches que construímos ao longo do tempo foram mantidas por todos os administradores, cursos e treinamentos de dança, teatro, batuque. Tudo tem uma sequência continuada (Prefeito de Ipiranga em 25/07/2016).

Conforme revelações apresentadas nas entrevistas com os interlocutores da pesquisa, bem como a partir d consulta a fontes documentais, verificou-se que um fator positivo em relação à política de atendimento de crianças e adolescentes em Ipiranga do Piauí foi a continuidade das políticas públicas de uma gestão para a outra. Nesse município, de acordo com os relatórios disponibilizados, há decretos e leis municipais, resoluções do CMDA que garantem o fluxo dessas ações. Também não houve problema de descontinuidade administrativa revelando, de alguma forma, a compreensão da

política como ação do Estado no interesse público, independentemente da marca política partidária. No entanto, no município de Wall Ferraz, essa continuidade não ficou evidente na fala dos sujeitos e esse município não disponibilizou nenhum relatório ou documento para análise. Nessa perspectiva, Spink (1987, p. 75) explica que a situação de continuidade e descontinuidade está ligada ao paradigma político enraizado na vida pública brasileira, pois para o autor,

A expressão continuidade e descontinuidade administrativa refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na administração pública, direta e indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Com fenômenos, manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas, (SPINK, 1987, p. 57).

Os municípios pesquisados enfrentam algumas dificuldades na implementação da política da infância, pois os gestores dispõem de um orçamento que geralmente não contempla muitas ações. No entanto, as pessoas lutam com força e confiança na intervenção das situações de vulnerabilidade das crianças e adolescentes. Os municípios convivem com muitos problemas complexos: uso indevido de drogas, desestrutura familiar, pobreza e tantas outras situações de violação de direitos. Isso repercute na vida das crianças e dos adolescentes, por isso é necessária uma política pública que atente para as necessidades da infância e da adolescência na perspectiva da efetivação dos seus direitos. Devido à falta de recursos para fortalecer as ações de atendimento ao público infanto-juvenil, nos municípios pesquisados, o desenvolvimento de programas de atendimento passa por fases diversas, com momentos de baixa priorização, enfrentando:

[...] restrições na execução orçamentária do projeto, limitações de recursos humanos disponibilizados, entraves burocráticos etc. Em alguns projetos após um período de três a quatro anos de restrições, o trabalho do projeto recebeu da gestão seguinte alta prioridade, passando em curto espaço de tempo a dispor de recursos abundantes, experimentando uma ampliação e expansão de suas atividades (BROSE e PEREIRA, 2001, p. 7-8).

Nesta situação, os municípios analisados apresentam dificuldades em relação à escassez de recursos, contudo, chamam atenção os pontos divergentes entre os dois municípios, pois o município de Ipiranga, mesmo com recursos precários, tem implementado várias ações e atividades de atendimento à criança e ao adolescente, enquanto no município de Wall Ferraz são poucos os programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente, por isso considera-se importante que os municípios façam uma agenda de políticas públicas priorizando a situação da infância.

O Estatuto da Criança e do Adolescente define o processo de gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente. Essa definição é uma orientação legal para a engenharia dessa política, que consiste na existência ativa das instituições de atendimento, que estão distribuídas nos seus artigos, assegurando a doutrina da proteção integral.

No percurso da pesquisa, constatou-se que os municípios recorrem a parcerias externas para orientá-los na sistematização das prerrogativas que o ECA estabelece para a implementação dessa política. Isso mostra uma fragilidade dos municípios para implementarem a política infanto-juvenil. Essa fragilidade, nos municípios pesquisados, consiste na ausência de pessoas com habilidades, criatividade e competência para articular as ações que a implementação da política da infância exige. O processo de gestão da política exige capacidade técnica e política para enfrentamento dos desafios e encaminhamento de soluções, o que requer investimento na qualificação dos gestores e equipes técnicas.

Identificou-se através das entrevistas e observações que o envolvimento e o compromisso dos gestores municipais na implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente motiva as demais pessoas que trabalham nas instituições que compõem o processo de implementação da política, a exemplo do Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, Secretarias de Educação, Saúde e Assistência, os quais buscam se articular em torno de ações conjuntas, tendo em vista assegurar o atendimento das necessidades de crianças e adolescentes. Dessa forma, desenvolvem um trabalho permeado pela intersetorialidade, permitindo que seja acompanhado, monitorado. Essa integralidade das ações e acompanhamento da gestão local é bem visível no município de Ipiranga. O Prefeito de Ipiranga destaca que o investimento em formação continuada é uma estratégia para melhorar a qualidade da política em execução.

Hoje, todos os nossos professores têm curso superior, alguns já com especializações, mestrado e doutorado e, isso repercute na escola, na mudança de vida das criança e da escola. A mesma coisa acontece na área da saúde, todos os profissionais são formados e quase todos são do município e, acredito que isso facilita o trabalho. Já é um reflexo do trabalho da escola em formar profissionais para que eles alcancem seus objetivos e realizem um serviço de qualidade no município, (Dr. José Maria, Prefeito de Ipiranga em 25/07/2016).

Nesse cenário da política de atendimento à criança e ao adolescente, constatou-se que a área da educação que tem seus direcionamentos e orientações através de

formação continuada dos profissionais que trabalham com as crianças e os adolescentes, sobressai como uma das ações relevantes para a garantia de direito. Por isso, os municípios pesquisados são parceiros do UNICEF e procuram participar de todas as capacitações realizadas pelo UNICEF. Além de participar das capacitações, os municípios fazem um acompanhamento de todas as crianças nas escolas para detectarem as que estão com rendimento abaixo da média, com dificuldades de aprendizagem e que tipos de dificuldades elas têm para ter sucesso na escola.

Em relação aos indicadores da educação, os municípios pesquisados procuram mapear e matricular as crianças que estão fora da escola, pois trata-se de um passo fundamental para enfrentar a exclusão escolar. Realizam busca ativa para atualizar os valores percentuais de crianças com necessidades educacionais especiais; realizam reforço escolar para manter a taxa do IDEB de acordo com a meta projetada pelo Instituto Nacional Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira.

Nessa perspectiva, o Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF para a edição 2013 - 2016, afirma que a iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em estimular os municípios a implementar políticas públicas para redução das desigualdades e garantir os direitos das crianças e dos adolescentes previstos na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), contribui para que o Brasil alcance os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) relacionados à população de até 17 anos: 1) acabar com a fome e a miséria; 2) oferecer educação básica de qualidade para todos; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde das gestantes; 6) combater a Aids, a malária e outras doenças; 7) garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8) estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

De acordo com a articuladora do Selo UNICEF de Wall Ferraz, o município é parceiro do UNICEF e já ganhou duas edições do Selo. Mas, reforça que o município precisa de um trabalho eficiente de forma especial para a criança e o adolescente. Pois, “Essas conquistas são fruto do empenho de toda a comunidade, todos com o mesmo objetivo, cumprir o que manda o ECA. A atenção à criança e ao adolescente é uma prioridade absoluta e tem-se essa atenção na defesa e na garantia dos direitos”, (Articuladora do UNICEF de Wall Ferraz, em 26/07/2016).

Essas conquistas do município de Wall Ferraz foram documentadas em relatórios, mas lá não arquivaram esses documentos, no sentido de assegurar as

informações e disponibilizá-las para estudos. Dessa forma, observa-se que falta organização das ações desenvolvidas no município.

Os municípios pesquisados buscam parcerias externas, principalmente para orientar o monitoramento das atividades do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar, avaliando os padrões mínimos de funcionamento da política da infância, de acordo com o que recomenda o ECA. Nesses municípios são realizados, de dois em dois anos, dois fóruns comunitários sobre a situação da infância, realizados com a participação da população e através de planejamentos intersetoriais. Ainda foi possível constatar, através das entrevistas, que os municípios não dispõem de plataforma virtual para armazenamento de dados referentes à situação da infância, no entanto, utilizam-se de fichas em papel para organizarem essas informações. Os municípios, também, comprometeram-se em realizar uma gestão participativa, representada pelos seus técnicos e gestores, e pelos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente. Assim, eles institucionalizaram a Semana do Bebê, o Plano Municipal pela Primeira Infância, como forma de garantir, de forma integral, a implementação de ações em atenção ao pré-natal.

Nos municípios pesquisados existe participação social dos adolescentes, pois eles têm grupos de adolescentes que se reúnem mensalmente para discutirem temas que dizem respeito à situação da infância e da adolescência.

Dessa forma, os municípios esforçam-se para desenvolverem ações de defesa e proteção para crianças e adolescentes. Diante dessa situação, em entrevista com o Articulador do UNICEF no município de Ipiranga do Piauí, percebe-se o nível de dificuldades enfrentadas para implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Não podemos dizer que tudo dá certo, pois nada é 100%, é até uma ironia. Em Ipiranga tem entraves, por exemplo, o sistema nacional que traz a orientação para as medidas socioeducativas em meio aberto, é uma dificuldade para os municípios de pequeno porte implantarem esse sistema, pois não temos recursos, no papel é muito bonito, mas extremamente burocrático. O fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente não recebe doações, não temos empresas no município, não temos pessoas que façam doações. Mesmo assim, o CMDCA tem um plano de ação, mas faltam recursos pra realizar as ações, (Articulador do UNICEF de Ipiranga em 25/07/2016).

De acordo com as informações colhidas nos municípios objetos da pesquisa, um dos grandes entraves se refere ao não funcionamento do Fundo Municipal pelos Direitos da Criança e do Adolescente. Esse Fundo está criado, mas não existe nenhuma

movimentação e utilização do mesmo para fortalecer a política de atendimento à criança e ao adolescente. Nesses municípios ele só existe no papel, mas não está implementado. Em Ipiranga, o Presidente do CMDCA, justificou que a não implementação do Fundo deve-se à falta de doações pelo fato de não existirem indústrias no município, enquanto o município de Wall Ferraz não apresentou justificativa para o fortalecimento do FMDCA.

O FMDCA é parte importante da política de atendimento à criança e ao adolescente, pois é através dele que o município pode capturar recursos e receber apoio financeiro para realizar as atividades de média complexidade relacionadas à situação da infância. O FMDCA é previsto nos níveis municipal, estadual e nacional, “é uma concentração de recursos provenientes de várias fontes, que se destina a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, conforme dispõe a Lei municipal”, (VIAN, 2004, p. 48).

Outro desafio que os dois municípios apontaram é a situação da estrutura familiar que, de acordo com o articulador do Selo UNICEF em Ipiranga do Piauí, dificulta a efetividade e eficácia das ações e atividades desenvolvidas com as crianças e os adolescentes. O entrevistado menciona que,

O maior entrave para implementar a política de atendimento à criança e ao adolescente é a desestrutura familiar, pois se perderam os vínculos afetivos e morais dentro da família e a contribuição disso é a evolução da tecnologia que interfere, tanto que os CRAS não dão conta de intervir em todos os problemas (Articulador do UNICEF de Ipiranga em 25/07/2016).

As condições que os municípios têm para implementar a política de qualidade em atenção à criança e ao adolescente são: o sistema de convivência e fortalecimento de vínculo, as vacinas disponibilizadas pelo Ministério da Saúde, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), programas do Governo Federal. Os municípios, também, têm projetos do Governo do Estado: Casa da Juventude, que é um projeto para desenvolver cursos, oficinas de cidadania e culturais para adolescentes e jovens. Essa Casa tem laboratório de informática, mobiliário e auditório. Existem projetos municipais: Casa da Cultura, com aula de teatro, dança, capoeira e futebol. Todas essas ações têm a finalidade de fortalecer a relação com as famílias, no sentido de ajudá-las a se estruturarem e a superarem as dificuldades no acompanhamento e educação dos filhos. As mães entrevistadas reconhecem que as ações existentes nos municípios são insuficientes para atender a todas as crianças, adolescentes e suas famílias, que precisam dessa política de atendimento. Além disso, as ações citadas acima são

centralizadas em um único território, que é o centro da cidade, e por isso muitas crianças e adolescentes ficam sem participar dessas atividades, porque não têm como se deslocarem. Essa forma de procedimento está em desacordo com o que prevê a Constituição Federal de 1988, quando no seu artigo 4º assegura a responsabilidade da família para com os filhos, ao contrário do que era vivenciado no século XVII.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único: A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

De acordo com o dispositivo constitucional acima mencionado, fica patente que crianças e adolescentes precisam de atenção, cuidados e proteção integral, pois são seres que não têm capacidade de defender-se em nenhuma situação. São pessoas que têm muitas curiosidades e por isso precisam aprender; e apreender valores, compreender os papéis sociais, as identidades. A socialização e o convívio familiar são importantes para o desenvolvimento do referido público. De acordo com as mães entrevistadas, há “muitas famílias que não participam da rotina da vida dos filhos, não interessam-se por uma política de qualidade para as crianças e adolescentes e, muitas famílias desprovidas de conhecimento para orientar e acompanhar seus filhos”. Diante de limitações reais, essas famílias criam lógicas de funcionamento diferenciadas, difíceis de ser compreendidas se olhadas a partir de estereótipos ou valores da lógica da classe mais esclarecida.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, funcionando de acordo com as exigências do ECA, são condições para a efetividade e eficiência da política de atendimento à criança e ao adolescente. Nessa perspectiva, o UNICEF procura firmar parcerias com os municípios, com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da gestão municipal no cumprimento do seu papel constitucional, alcançando resultados por meio de políticas públicas efetivas para promover a proteção integral da população de até 17 anos.

As parcerias externas são importantes para orientar os municípios na implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente. No entanto, os municípios precisam apropriar-se das habilidades necessárias para que essa política se

estruture e se efetive de fato. Cada município deve dar continuidade aos trabalhos referentes à política de atendimento à criança e ao adolescente, independentemente do monitoramento e parceria externa. Observou-se, através das entrevistas, que no município de Ipiranga do Piauí existe uma continuidade da execução dessas políticas, mas, para essa continuidade acontecer, é preciso que os gestores pensem e decidam sobre essa sequência das ações em prol da criança e do adolescente.

No entanto, no município de Wall Ferraz identificou-se uma descontinuidade da política de atendimento à criança e ao adolescente, pois existem muitas ações promovidas pela secretaria de Assistência Social: escolinhas de futebol, grupos de adolescentes para discutirem temas referentes à infância, aulas de canto e coral, de música e teatro. Contudo, essas ações funcionam sem uma integração, ou seja, efetivam-se de maneira fragmentada e o município desistiu de continuar concorrendo ao Selo antes de terminar a etapa.

O trabalho de articulação de todos os atores sociais em prol da implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios é realizado pelo articulador do Programa Selo UNICEF Município Aprovado, um profissional que desempenha papel importante na organização da política de atendimento. É ele que mobiliza os diferentes sujeitos, interage com os secretários municipais e, juntamente com a sociedade civil organizada, mobiliza esforços para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Nesse mesmo sentido, a articuladora do Selo em Wall Ferraz afirma que:

O trabalho de conversar com todos os segmentos do município, governamentais e não governamentais, com as famílias, mobilizar toda a sociedade em busca de solução para melhorar a qualidade de vida da criança e do adolescente em todos os aspectos destas famílias, as crianças na gestação até a maioridade aos 18 anos é preponderante para o sucesso dos trabalhos em questão. [...] mas o trabalho de articular e fazer acontecer só é possível quando o município tem a vontade de trabalhar todas as questões de garantia de direitos da criança e do adolescente. (Sra. Renata, Articuladora do UNICEF de Wall Ferraz em 26/07/2016).

De acordo com a articuladora de Wall Ferraz, o comprometimento da equipe, o envolvimento, o empenho de todos para a realização do trabalho, reunindo secretários, articulador, Conselho de Direito e Conselho Tutelar mostra todo o empenho e interesse no desenvolvimento das políticas, “isso parece que contagia, pois quando a gente está puxando uma coisa, o outro está mostrando saída”. Esse trabalho conjunto é fundamental na implementação dessa política, para isso, é necessário que as pessoas que

trabalham no município compreendam a engenharia da política de atendimento à criança e ao adolescente, para que elas tenham condições de materializar essas ações alusivas a essa política. Nos municípios investigados observou-se que existe capacitação, mas falta fortalecer alguns temas pertinentes a essa política, como: orçamento-criança e distribuição das ações com base em diagnóstico da situação da infância. Um trabalho, para atender ao que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente, precisa ter como base todas as dimensões que compõem o processo de desenvolvimento integral das crianças e adolescentes.

Nessa perspectiva, o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes funciona como um canal de formulação e proposição das políticas públicas de atendimento, como mostra o interlocutor seguinte:

Essa política de atendimento e de proteção em Ipiranga vem acontecendo desde muito tempo. A estruturação dos conselhos, das secretarias influenciou o esforço de cada instituição para garantir esses direitos e sermos certificados pelo UNICEF. O empenho de todos os gestores e de todas as secretarias, a organização dos conselhos, de maneira articulada, fazem com que tenhamos essa certificação consecutiva do Selo. O papel do CMDCA é de suma importância para o desenvolvimento das ações e atividades, ele se reúne e discute uma variação de temas. Só o fato de se reunir mensalmente já traz um papel de articular e de agir conjuntamente. O fato de cada membro do CMDCA trazer ideias e discuti-las conjuntamente, levando as demandas para as secretarias, ajuda muito a melhorar as políticas de atendimento (Sr. João Batista, Presidente do CMDCA de Ipiranga em 25/07/2016).

A abordagem contida no depoimento acima permite compreender e identificar que a política de atendimento à criança e ao adolescente existe desde quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada com diretrizes para essa política, mas sua sistematização e implementação acontece, nesses municípios, a partir das orientações legais do ECA (1990). Neste sentido, os municípios buscam parcerias externas na cota de orientação com vistas a implementar e fortalecer a política na perspectiva de assegurar os direitos previstos em Lei.

Portanto, constatou-se que a implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios piauienses tem exigido a articulação com as instituições que atuam na proteção, defesa e controle dos direitos da infância, nos municípios pesquisados a dificuldade maior consiste na relação com os órgãos de defesa, pois são eles que fazem a intervenção para garantir as leis que preconizam os direitos infanto-juvenis. Constatou-se também que existem nos municípios as instituições governamentais necessárias para garantir os direitos da infância e adolescência: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho

Tutelar, Secretária de Saúde, Educação e Assistência Social, Cras, grupos organizados da sociedade civil (Igreja Católica), Ministério Público, Juiz da Infância e da Juventude e Defensoria Pública, contudo falta integrar, intersetorialmente, as ações desses órgãos.

#### **4.2 Ações que os municípios desenvolvem no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente**

A partir das normas legais do Estatuto da Criança e do Adolescente, a política infanto-juvenil descentralizou-se tornando os municípios responsáveis pela implementação dessa política. O Estatuto orienta que a política de atenção à criança e ao adolescente deve pautar-se na proteção integral através da municipalização do atendimento com programas específicos para o público alvo. Nos municípios onde se realizou a pesquisa, esses serviços são formulados, coordenados, executados e monitorados pelas secretarias da administração municipal. Cada secretaria é responsável por garantir o que a legislação preconiza para a criança e para o adolescente.

A Secretaria de Educação busca garantir que todas as crianças tenham acesso, permaneçam e obtenham sucesso na escola. Esse trabalho é feito através de campanhas de matrículas, monitoramento para cumprirem-se os 200 dias letivos e as 800 horas de aula por ano. São garantidos ainda o transporte, a merenda e o reforço escolar.

A Secretaria de Saúde busca, através de um calendário, garantir todas as vacinas, médicos e enfermeiros em todas as equipes da estratégia de saúde da família e controlar o peso e a altura das crianças e adolescentes.

A Secretaria de Assistência Social busca garantir a convivência familiar por meio de palestras e oficinas e através da conscientização dessas famílias. A consciência dos direitos de crianças e adolescentes e do dever de suas famílias se dá por um processo longo de envolvimento nas atividades. Dessa forma, toda essa engenharia da política gera autonomia aos municípios na implementação da política da infância.

De acordo com Silva (2004), com o processo de descentralização, as ações direcionadas à criança ao adolescente ganharam novo impulso, pois a municipalização possibilitou, de um lado, a gestão dos programas federais e, de outro, o reforço às iniciativas locais que já vinham sendo desenvolvidas ou estavam sendo formuladas.

#### **4.2.1 Escola para a convivência com o Semiárido**

Crianças e adolescentes são seres em processo de formação, pois ainda não dispõem de maturidade, discernimento psíquico, afetivo e emocional e muito menos capacidade física para enfrentar os desafios que se apresentam, especialmente, no Semiárido brasileiro. Portanto, trata-se de seres indefesos e, por isso necessitam de proteção, defesa e tratamento especial como forma de garantir o seu pleno desenvolvimento.

Além das necessidades intrínsecas à própria fase da infância e da adolescência, nos municípios pesquisados, encontram-se lacunas na política de atendimento à infância. Em Ipiranga, por exemplo, a escola contextualizada com o Semiárido está centralizada apenas em três localidades.

Nessa perspectiva há dificuldades para atender a todas as crianças e adolescentes do município com essa modalidade de ensino. Da mesma forma, em Wall Ferraz, observou-se uma ausência na integralidade e intersectorialidade da política. Ficou evidente na fala de alguns sujeitos (mães e adolescentes) que falta uma sintonia nas ações, observou-se também que há divergência nas falas, pois enquanto o presidente do CMDCA de Wall Ferraz e a articuladora do Selo UNICEF destacam algumas ações que fortalecem a política de atendimento à infância, mães de adolescentes apontaram a necessidade de uma política de atendimento mais eficiente, pois faltam professores nas escolas e, os programas existentes não atendem a todos os que precisam e estão localizados no centro da cidade. Le Breton (2013) aponta a necessidade de uma cultura que norteie a construção social do corpo. A partir do entendimento do autor supracitado, entende-se que, no processo de formação de criança e adolescente, nos municípios pesquisados, são proporcionadas condições para que a criança e o adolescente formem a sua própria identidade, constituindo-se oportunidades de desenvolvimento de uma consciência crítica que as ajude a desenvolver o sentimento de pertença a uma determinada comunidade.

Para construir essa consciência e para que os adolescentes possam desenvolver-se e ter suas escolhas guiadas pelos valores sociais e culturais, as crianças e os adolescentes desses municípios participam de atividades de música, teatro, dança, rodas de conversas entre os próprios adolescentes proporcionando o seu posicionamento crítico em frente às situações que se apresentam no seu cotidiano.

Analisou-se como os municípios, *locus* desse estudo, implementam suas políticas, tendo como referência indicadores disponibilizados pelo UNICEF, nas áreas da educação: taxa de abandono do ensino fundamental, distorção de idade - série nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, número de escolas da rede pública que atingiram ou ultrapassaram a meta do IDEB prevista pelo Ministério da Educação. Além desses indicadores, ainda são analisados no processo de avaliação os programas de jornada ampliada como projeto de leitura com os alunos do ensino fundamental, programa Mais Educação, que oferece reforço escolar aos alunos que têm dificuldades no processo de ensino aprendizagem. Na área da saúde, constatou-se um calendário de vacinação, visita dos agentes de saúde às famílias, controle do peso e da altura das crianças e adolescentes. Mas, além disso, o UNICEF avalia o número de mortalidade infantil, porcentagem de mulheres grávidas com sete ou mais consultas durante o pré-natal, número de óbitos maternos e infantil investigados e cobertura vacinal. Na assistência social, verificou-se que existem aulas de futebol e voleibol, diversas oficinas lúdicas e recreativas, atividades de dança e de teatro, hip hop, dança de rua, ballet clássico e folclórico. Contudo, o UNICEF também avalia, na área da assistência social, a porcentagem de crianças atendidas pelo benefício de prestação continuada – BPC e, porcentagem de criança de até um ano de idade com registro civil. Através das análises dessas ações, foi possível conhecer melhor o papel dos gestores públicos e diferentes segmentos sociais no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, permitindo aos leitores e pesquisadores conhecimentos sobre essa questão.

A Figura 12 aponta elementos sobre as “ações dos municípios de Ipiranga do Piauí e Wall Ferraz no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente”. Esses elementos estão relacionados ao objetivo: identificar as ações que os municípios desenvolvem no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente. A análise desse eixo categorial foi realizada a partir de entrevistas semiestruturadas com a secretária de Educação, duas mães e dois adolescentes, secretária de Assistência Social, Educação e Saúde dos municípios pesquisados.

**Figura 12 - Ações dos Municípios no Processo de Implementação da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente.**

Eixo categorial de análise	O que revelam os interlocutores de Ipiranga do Piauí	O que revelam os interlocutores de Wall Ferraz
Ações dos municípios no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente	04 Edições consecutivas do Selo UNICEF; FMCA criado; 03 Escolas contextualizadas com o Semiárido; Planejamento organizado das ações; Trabalho com as famílias; Aulas de dança, violão, capoeira, coral, teatro, bordado, esportes, pintura, música, grupo de jovens na Igreja católica, artesanato com a palha do buriti; Diagnóstico da situação da criança e do adolescente; Capacitação e formação continuada; Plano Decenal; Escolinha de Futebol; Semana do bebê anualmente; Semana da Juventude anualmente; Programa rumo ao ensino profissionalizante e superior (PREPS); Banco solidário para arrecadar doações para as famílias carentes; Associação estudantil de jovens; Busca ativa de crianças fora da escola; NUCA – Núcleo de atendimento à criança e ao adolescente; Trabalho de prevenção ao uso indevido de drogas e álcool;	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ganhou duas edições do Selo UNICEF;</li> <li>▪ Não tem FMDCA;</li> <li>▪ Aulas de dança, música, capoeira, teatro;</li> <li>▪ Reuniões com as famílias;</li> <li>▪ Plano Decenal (mas existe arquivado no CMDCA);</li> <li>▪ NUCA;</li> <li>▪ Grupo de Jovens;</li> <li>▪ Infância Missionária;</li> <li>▪ Trabalhos no dia 18 de maio (anualmente);</li> </ul> Escolinha de Futebol.

Fonte: Síntese elaborada pelo autor a partir das entrevistas realizadas nos municípios

Do ponto de vista da estruturação da política da infância nos municípios, observa-se que existem muitas ações na área da assistência social seguidas da educação. A baixa cobertura dos serviços básicos de saúde pode expor as crianças, em especial as mais pobres, às epidemias. A resolução de problemas como estes e outros não é prioridade nos municípios, como recomendam os marcos legais. Mesmo observando que os municípios vêm trabalhando de maneira intersetorial, é necessária atenção especial em saúde, educação e assistência, pois o público alvo precisa ser atendido integralmente.

Nesse contexto, ampliam-se as possibilidades de gestores públicos compreenderem a importância e o valor de planejar-se com base em dados, criteriosamente apurados e confiáveis, e não mais apenas com a intuição e o senso comum. Nessa perspectiva, para que os serviços não sejam fragmentados, o trabalho nos municípios através das secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social existe para melhorar a qualidade de vida e incluir as pessoas no atendimento das políticas

públicas e, acima de tudo, essas secretarias estão cumprindo o que preconiza a Lei nº 8.069/90, ao orientar e determinar a esses municípios a implementação da política para criança e adolescente. Sendo assim, verifica-se nos municípios que o trabalho articulado não existe somente em função da conquista do Selo ou de qualquer outro reconhecimento externo, mas como um compromisso do setor público e da sociedade civil a ser desenvolvido nos municípios.

Todavia, verificou-se em Ipiranga do Piauí, a existência de um grêmio estudantil no município, agregando alunos das escolas da rede municipal de ensino, grupos organizados em Núcleo da Criança e do Adolescente na Igreja católica e outro grupo organizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, grupos culturais de dança, capoeira, música, e um grupo de mães que fazem artesanato (Bolsas de papelão e filtro de café, tapetes de palha de buriti, chapéus e cesta de palha de carnaúba) também coordenado por essa secretaria.

Em Wall Ferraz não se identificou a existência de grêmios estudantis, mas pôde-se detectar a existência de grupos de crianças e adolescentes organizados pela Igreja Católica, aulas de música, teatro, capoeira e futebol preparados pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

O plano decenal é o documento que orienta a implementação das ações nos municípios, pois todas as ações implementadas em favor da infância e da adolescência, nos municípios, são sistematizadas no plano de ação decenal. Em Ipiranga, o plano foi coordenado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e construído coletivamente pelos conselheiros de direito e conselheiros tutelares, *técnicos* e gestores da Secretaria Municipal de Assistência Social, Saúde e Educação, representantes das famílias e das instituições não governamentais como a Igreja católica, sindicato dos trabalhadores rurais e diretores das escolas. O Plano construiu propostas de ações que os municípios executam, com metas e objetivos a ser alcançados, prazos e responsáveis para cada atividade a ser desenvolvida. Esse plano foi feito com base no diagnóstico da situação da criança e do adolescente que os municípios fizeram em 2015, como exigência para concorrerem ao Selo UNICEF.

Diante desses desafios, os municípios dão prioridades aos direitos das crianças e dos adolescentes. Eles têm o atendimento básico de caráter público, como o atendimento nos postos de saúde, vacinas, acompanhamento do programa bolsa família, 200 dias letivos e 800 horas aula durante o ano, mas ainda acontece nesses municípios a fragmentação de serviços. Identificou-se que falta uma integralidade nas políticas.

Muitas vezes, crianças e adolescente têm um serviço, mas faltam outros. Algumas crianças e/adolescentes têm aula de dança, mas quando adoecem não têm médico para atender-lhes, às vezes os adolescentes e jovens vão para a escola de ensino médio e falta professor na escola. Nesses municípios, o público alvo dessa pesquisa não tem todos os seus direitos garantidos e a legislação apregoa que crianças e adolescentes são prioridades absolutas e, por isso, o atendimento precisa ser feito integralmente. Nessa mesma perspectiva, o Presidente do CMDCA do Município de Ipiranga destaca que a educação é uma oportunidade para melhorar a vida dessas famílias com suas crianças e adolescentes, quando ela é executada contemplando a realidade da comunidade local. Em Ipiranga existe uma escola que usa uma prática pedagógica de acordo com as necessidades dos seus alunos, é uma escola contextualizada com a realidade do Semiárido piauiense, que é o lugar onde se vive.

A escola contextualizada com o Semiárido é um exemplo de institucionalização das políticas no município, pois ela ajuda aos estudantes e à comunidade a viver bem no seu município, aprendendo a aproveitar todas as potencialidades existentes sem precisar sair da sua terra. Nessa escola, temos a parceria da UFPI e da UESPI com a formação dos professores e, isso tem ajudado a mudar o pensamento da escola, pois às vezes as pessoas pensam que quando estão na escola não podem mais ir para a roça, não podem ajudar o pai e, essa escola tem mudado essa mentalidade e dá condições às pessoas para viver bem no seu município sem precisar ir para São Paulo. Temos muitas potencialidades, agora temos que aprender a aproveitar essas potencialidades. (Sr. João Batista, Presidente do CMDCA de Ipiranga do Piauí, 25/07/2016).

A escola para convivência com o Semiárido em Ipiranga do Piauí exerce práticas pedagógicas contextualizadas, embora seja bem visível a existência de ações precárias e a necessidade de ampliação das atividades educacionais. É uma escola que desenvolve prática pedagógica diferente das outras escolas por apresentar algumas características: planejamento em equipe e contextualização, apresenta bons resultados e envolvimento dos alunos, bom relacionamento com as famílias, desenvolve ações concretas a partir da realidade da comunidade, mobiliza a comunidade para participar das ações da escola, identifica, promove e estimula os valores culturais e artísticos da comunidade. É uma escola importante, porque promove uma educação sustentável em correlação com a realidade da própria comunidade.

A formação continuada com os professores é um aspecto muito importante, porque o conhecimento é o ponto de partida para desenvolver as habilidades e exercer a criatividade no fazer pedagógico.

As mães dos adolescentes que se entrevistaram, destacaram a necessidade de

melhoria na escola do ensino médio e a necessidade de descentralização dos programas para poder atender às crianças dos bairros, pois são elas que mais precisam dos serviços públicos. As pessoas que estão à frente da gestão das políticas, prefeito, secretários municipais, presidente do CMDCA e articulador do Selo UNICEF destacam a escola para convivência com o Semiárido de Ipiranga como uma instituição escolar que valoriza as potencialidades locais, aproxima a família da escola, disponibiliza todas as condições para o sucesso da escola.

Segundo Araújo e Ramos (2014), atualmente, as escolas são organizações responsáveis, em conjunto com as famílias, pelo desenvolvimento pessoal e social das crianças e adolescentes, oportunizando-lhes acesso aos bens culturais produzidos historicamente. Por isso, entende-se que a experiência da educação contextualizada com o Semiárido em Ipiranga apresenta êxito por ser uma conexão entre os objetivos da escola como instituição formal e a realidade ambiental do aluno. Mas é necessário implementar essa modalidade de ensino em diversos pontos do município, para que crianças e adolescentes tenham a oportunidade de estudar em uma escola contextualizada com o Semiárido; valorizando a cultura local e aproveitando as potencialidades locais.

#### **4.3 Contribuições do “Programa Selo UNICEF Município Aprovado” na implementação das políticas públicas para a infância nos municípios piauienses**

O “Programa Selo UNICEF Município Aprovado” é uma ação internacional que certifica os municípios que implementaram uma política de atendimento à criança e ao adolescente. Essa política deve ter um impacto na vida desses sujeitos. O Selo dá um *status* ao município e o motiva a fortalecer suas ações em prol da infância.

A parceria com instituições externas do município contribui para a implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente, principalmente quando são órgãos que tenham experiência e motivem o fortalecimento da participação popular como instrumento para o aprofundamento da democracia que, a partir da descentralização, promover maior dinâmica na participação, principalmente no âmbito local.

A Figura 13 aponta elementos sobre as “Contribuições do Programa Selo UNICEF para o delineamento da política de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios piauienses”. Esses elementos estão relacionados ao objetivo traçado pela

pesquisa, no sentido de compreender quais as contribuições do programa Selo UNICEF Município Aprovado para o delineamento das políticas de atendimento à criança e ao adolescente. A análise desse eixo categorial foi realizada a partir de entrevistas semiestruturadas.

**Figura 13 - Contribuições do Programa Selo UNICEF para o delineamento da política de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios piauienses**

Eixo categorial de análise	O que revelam os interlocutores em Ipiranga do Piauí	O que revelam os interlocutores em Wall Ferraz
Contribuições do Programa Selo UNICEF para o delineamento da política e atendimento a criança e ao adolescente nos municípios piauienses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientações na implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente;</li> <li>• Estímulo na organização e no trabalho comunitário;</li> <li>• Ajuda à gestão para tornar-se mais inovadora e participativa;</li> <li>• Na implantação das políticas que ajudam a melhoria da qualidade de vida;</li> <li>• Estímulo ao protagonismo juvenil;</li> <li>• Melhoria nos indicadores de crianças e adolescentes</li> <li>• Ajuda no Diagnóstico da situação da criança e do adolescente;</li> <li>• Armazenamento dos dados e das ações do município;</li> <li>• Cobrança à realização da Conferência e de dois fóruns sobre a política da criança e do adolescente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O UNICEF ensinou como organizar a política de atendimento: fortalecimento do CMDCA e CT;</li> <li>• Ajudou a organizar a participação dos adolescentes através do NUCA;</li> <li>• Catalogar e documentar os dados e as ações do município;</li> <li>• Cobrar a realização da Conferência e de dois fóruns sobre a política da criança e do adolescente.</li> </ul>

Fonte: Síntese elaborada pelo autor a partir das entrevistas realizadas nos municípios

A parceria do UNICEF com os municípios contribuiu na organização e documentação dos trabalhos referentes à política de atendimento. Contudo, pela fala dos sujeitos, na figura acima, entende-se que essas contribuições precisam ser mais eficazes em alguns municípios, pois ao término da parceria não se observa mais essa preocupação dos municípios em documentar e organizar a política com a mesma sistemática que acontecem durante o processo de avaliação do UNICEF. O município de Wall Ferraz não apresentou plano de ação, um planejamento estratégico, diagnóstico, cronograma de reuniões, organização de campanhas ou outras ações que evidenciassem a organização da política de atendimento. Diante disto, entende-se que os municípios têm ações, projetos e programas implementados. Cada órgão desenvolve ações isoladamente, o que implica a necessidade de organizar essas ações de forma intersetorial e integradamente. Os indicadores que o UNICEF avalia e que merecem atenção prioritária, nos municípios: a distorção idade/série, taxa de mortalidade infantil,

cobertura vacinal, crianças beneficiadas com o BPC que estão na escola e não alcançam sucesso porque a política de atendimento não é organizada articuladamente com foco na situação integral da criança e do adolescente.

O Guia Metodológico do Programa Selo UNICEF Município Aprovado (edição 2013 – 2016) destaca que a política da criança e do adolescente tem como objetivo estimular o protagonismo infanto-juvenil promovendo a cidadania, motivando para a vida e desenvolvimento de sujeitos críticos. Isso favorece a construção da consciência crítica e o desenvolvimento integral como pessoa na originalidade de sua idade, a partir de espaços de convivência, contribuindo para a construção da cidadania, incentivando o protagonismo na vida e na sociedade. Compete compreender que contribuições podem ser identificadas no município, no processo de desenvolvimento do protagonismo juvenil. Todavia, somente em Ipiranga foi possível observar o protagonismo juvenil através da escola do Semiárido, que prepara os alunos para viverem com dignidade na sua própria terra, sem precisar sair em busca de sobrevivência em outras terras, mesmo considerando a necessidade de mais escolas contextualizadas para atender a um número maior de crianças e adolescentes.

A compreensão tida é a de assegurar a defesa da proteção integral, desenvolvendo ações de forma articulada, pois dessa maneira, é possível potencializar a qualidade dessas ações para crianças e adolescentes, tanto nos processos quanto nos resultados e impactos. Essa metodologia de trabalho integrada é o que propõe o Selo UNICEF aos municípios para implementar a política em questão. Sendo assim, a Assistente Social do Município de Wall Ferraz destaca que.

O UNICEF ajudou o município a trabalhar melhor as ações que já se vinha desenvolvendo. Teve-se a preocupação com a criação de oficinas que começaram a favorecer o desenvolvimento profissional e também com a execução de oficinas e atividades culturais (Assistente Social do Município de Wall Ferraz em 26/07/2016).

Como iniciativa de mobilização e articulação de municípios para implementação de ações voltadas para assegurar os direitos de todas as crianças e adolescentes, o Selo UNICEF Município Aprovado vem contribuindo para a melhoria das políticas públicas. Isso vem sendo observado, principalmente, nos municípios que foram reconhecidos nas quatro últimas edições.

O UNICEF tem como contribuição para os municípios mobilizá-los, orientá-los, acompanhar a execução das ações para crianças e adolescentes. Essas orientações são baseadas no ECA, a Lei que define a política ideal para crianças e adolescentes.

Dessa forma, conseguiu-se responder a algumas questões através da pesquisa realizada. Os dois municípios implementaram a sua política através de programas e projetos que são disponibilizados pelo Governo Federal e alguns de âmbito municipal. Essa política já fora implementada antes da parceria com o UNICEF. Somente em Ipiranga foi possível identificar um programa do Governo do Estado, a Casa da Juventude.

O Programa Casa da Juventude é desenvolvido pela Coordenadoria da Juventude do Piauí. Foi um projeto idealizado pelo Governo de Pernambuco, regulamentado pela Lei nº 14.577/2011. Constitui-se como espaço institucional de referência para a juventude. As ações da Casa da Juventude, realizadas em parceria com os municípios, tem como objetivo apoiar o coletivo e os movimentos juvenis, fomentando o desenvolvimento da autonomia, participação, democratização das tecnologias de informação e da comunicação, além da formação política e cidadã. Os jovens encontram na Casa da Juventude um espaço adequado para suas atividades de tempo livre, podendo contar com um telecentro com acesso gratuito à internet, espaço multimídia, salas de reuniões, além de ser a sede dos espaços institucionais de juventude municipal.

As ações que esses municípios desenvolvem na implementação da política de atendimento são ações culturais desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social: teatro, dança, música; ações esportivas, futebol de campo, vôlei e as atividade de educação física nas escolas; ações empreendedoras, também desenvolvidas pela mesma secretaria: curso de corte e costura, artesanato, dentre outros. No município de Ipiranga identificaram-se cursos de artes artesanais desenvolvidos pelas famílias das crianças e adolescentes. Elas produzem bolsa de papelão e filtro de café, balaios e guardanapos com as fibras do buriti, um produto da região. Esses produtos ficam expostos em uma loja, coordenada por uma mãe para serem comercializados. Nesse município verificou-se manejo com a agricultura nas escolas de convivência com o Semiárido; onde há a produção de hortaliças que são usadas na merenda escolar, além de ações na área de informática com os cursos de iniciação à informática para os alunos dessa escola.

No município de Wall Ferraz identificaram-se os cursos de música, teatro, dança e futebol desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social e as atividades de grupo de jovens da Igreja Católica. Verificou-se que as contribuições do UNICEF deram-se através das formações continuadas, com orientações sobre as ações a serem desenvolvidas pelo município para atender ao que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.

“O Programa Selo UNICEF Município Aprovado” faz o acompanhamento dos municípios e o monitoramento dos seus dados, através do comparativo dos indicadores entre os anos inicial e final do ciclo de avaliação. Esse processo avaliativo é realizado através de relatórios do NUCA, das conferências e dos fóruns pelos direitos da criança e do adolescente. Também se utiliza de uma plataforma virtual onde os municípios postam todas as suas atividades. Essa plataforma é monitorada pelo UNICEF e, quando se detecta que alguns indicadores merecem intervenção, o UNICEF alerta os municípios para observarem tais indicadores e sugere ações para intervir nesses desafios, além de colocar-se à disposição para qualquer orientação no sentido de melhorar a política de atendimento à criança e ao adolescente. Nesta perspectiva, no município de Ipiranga, a Secretária de Assistência Social destaca que,

Quando o UNICEF chegou, os municípios já tinham uma política de atendimento à criança e ao adolescente, a parceria só ajudou aos gestores a trabalhar melhor a política de atendimento à criança e ao adolescente. Já trazíamos pessoas de fora para dar cursos, já tínhamos creches, escolas e trabalhos iniciados no contra turno da escola como carpintaria, dentre outros. As ideias trazidas pelo UNICEF estimularam os municípios a fazer um esforço de melhorar seus indicadores relacionados à criança e ao adolescente. Ele foi um incentivador com ideias e experiências novas, nos colocando em contato com outros municípios que fazem políticas de atendimento e isso nos possibilitou ver outras maneiras de desenvolver as políticas, foi um estímulo a mais que ele deu. O trabalho conjunto foi uma grande orientação do UNICEF, pois a rede de atendimento no município de Ipiranga melhorou bastante após a adesão ao UNICEF, (Sra. Bernadete, Secretária de Assistência Social de Ipiranga em 25/07/2016).

Pelo exposto, destacou-se a importância da análise externa através da certificação do UNICEF aos municípios que implementam a política de atendimento à criança e ao adolescente. É notório que essa política é uma recomendação legal do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois ela já existia antes da adesão ao Selo pelos municípios. No entanto, os municípios mostram-se fragilizados no processo de implementação das referidas políticas por não disporem de experiências para lidar com situação de média complexidade. Dessa forma, observou-se que os municípios precisam fortalecer sua autonomia e as condições de recursos humanos com habilidades para fazer a gestão eficaz e eficiente da política de atendimento à infância, pois sempre trouxeram pessoas de fora para ministrar cursos, a parceria com o UNICEF mostra essa necessidade nos municípios. Com isso, o contato com outros municípios orientados pelo UNICEF fortalece a compreensão do processo de implementação de tais políticas, pois, como destaca a Assistente Social,

O UNICEF contribuiu com outro olhar para as políticas de atendimento à criança e ao adolescente, com essa parceria, o município começou a perceber a importância dessas políticas e sentir a necessidade de atenção à criança e ao adolescente, antes tinha esse olhar, mas não com essa sensibilidade de ver da melhor forma e, através da experiência com o UNICEF, o município passou a ver a forma como se estrutura a política. (Secretária de Assistência Social de Wall Ferraz em 26/07/2016)

A parceria com o UNICEF fortaleceu e enriqueceu o desenvolvimento e a execução das políticas de atendimento. Ela foi fundamental para estimular e orientar os municípios a fazer um diagnóstico e um planejamento para execução dessas políticas em todas as áreas. Portanto, a adesão ao UNICEF ajudou na orientação do modo como deve ser a gestão, norteou aquilo que os municípios já faziam informalmente, todavia sabiam o que estavam fazendo, só não tinham uma cobrança e nem um monitoramento externo.

O UNICEF ajudou mais em catalogar, documentar, trouxe uma visão de organização e sistematização das políticas nos municípios. Só o fato do UNICEF dispor-se a orientar os municípios na implementação da política de atendimento já foi uma contribuição, porque nesse processo, ele vai dizer se estes municípios estão no caminho certo ou não, orientá-los a melhorar e isso valoriza e eleva o nome dos municípios. No entanto, apesar da contribuição do UNICEF, é preciso que os municípios se organizem, pois o UNICEF contribui com orientações, mas as ações são executadas pelos municípios.

O UNICEF faz a análise das ações de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente considerando alguns indicadores de impacto social que apoiam a compreensão da situação da infância, pelos números absolutos, nas áreas de educação, saúde e assistência social como mostram as figuras seguintes. Esses indicadores são importantes, porque eles tornam compreensíveis o resultado das ações e atividades realizadas pelos programas e projetos que foram destacados na fala dos sujeitos durante as entrevistas realizadas e observação em campo.

Segundo a Secretária de Educação de Ipiranga, a metodologia de trabalho orientada pelo UNICEF, as reuniões e encontro de formação de multiplicadores, a conscientização da população em torno dos direitos das crianças e adolescentes ampliaram significativamente a disponibilização de políticas educacionais implementadas no município, a qualidade dos serviços, a responsabilização dos atores públicos e a sociedade de modo geral, resultando em significativos avanços.

Apresentam-se nas figuras 14 e 15 as informações quantitativas sobre os

indicadores que norteiam a avaliação do UNICEF sobre os municípios que concorrem ao Selo.

Figura 14 – Indicadores do Município de Ipiranga do Piauí

<b>Indicador</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>
Mortalidade Infantil	24,1	14,4	7,4	15,4
% de mulheres grávidas com 7 ou mais atendimentos de pré-natal	47,6	54,0	60,0	50,0
% de óbitos maternos investigados	S/I	S/I	0,0	100,0
% de óbitos infantil investigados	S/I	S/I	100,0	100,0
Cobertura vicinal	S/I	S/I	29,5	100,0
Percentual de gestantes que fizeram o teste de HIV até a 20ª semana de gestação	S/I	S/I	0,0	S/I
% de nascidos vivos de mulheres de 10 a 19 anos	28,3	23,0	20,7	22,3
Taxa de mortalidade entre crianças e adolescentes de 10 a 19 anos por causas externas	56,6	113,8	0,0	0,0
Taxa de abandono no Ensino Fundamental	1,3	2,1	0,4	0,5
Distorção idade série nos anos finais (5º a 9º ano) do ensino fundamental diurno da rede municipal	21,3	41,1	37,2	34,4
% de escolas da rede municipal que atingiram ou ultrapassaram a meta do IDEB, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental	0,0	100,0	100,0	100,0
% de crianças beneficiadas pelo benefício de Prestação continuada (BPC) que estão na escola	S/I	S/I	69,6	57,7
% de criança de até 1 ano de idade com registro civil, do total de nascidos vivos	92,8	97,1	88,3	98,5

Fonte: [http://www.selounicef.org.br/\\_selounicef.php](http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php)

Pelos dados do quadro acima, verificou-se que, ao tratar-se da mortalidade infantil, em 2011 morreram menos crianças. Nesse mesmo período, a maioria das mulheres grávidas fizeram sete ou mais consultas. Ainda, nesse mesmo período, as crianças e os adolescentes abandonaram a escola em menor escala. Essa análise pode ser melhor verificada na figura seguinte.

Figura 15 – Indicadores do Município de Wall Ferraz

<b>Indicador</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>
Mortalidade Infantil	43,5	0,0	32,8	0,0
% de mulheres grávidas com 7 ou mais atendimentos de pré-natal	23,9	54,9	59,0	67,7
% de óbitos maternos investigados	S/I	S/I	100,0	0,0
% de óbitos infantil investigados	S/I	S/I	100,0	0,0
Cobertura vicinal	S/I	S/I	14,1	76,1
Percentual de gestantes que fizeram o teste de HIV até a 20ª semana de gestação	S/I	S/I	0,0	S/I
% de nascidos vivos de mulheres de 10 a 19 anos	S/I	21,1	32,8	38,1
Taxa de mortalidade entre crianças e adolescentes de 10 a 19 anos por causas externas	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxa de abandono no Ensino Fundamental	10,9	2,1	1,3	2,2
Distorção idade série nos anos finais (5º a 9º ano) do ensino fundamental diurno da rede municipal	62,2	39,5	40,0	40,0
% de escolas da rede municipal que atingiram ou ultrapassaram a meta do IDEB, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental	S/I	100,0	100,0	100,0
% de crianças beneficiadas pelo benefício de Prestação continuada (BPC) que estão na escola	S/I	26,7	41,7	23,1
% de criança de até 1 ano de idade com registro civil, do total de nascidos vivos	71,7	102,8	83,6	0,0

Fonte: [http://www.selounicef.org.br/\\_selounicef.php](http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php)

Pelo exposto acima, observou-se que o indicador que faz referência ao IDEB, destaca-se nos dois municípios em todos os anos, assim como se pode também identificar que os anos de 2007 e 2009 foram os que mostraram mais inconsistência, pois estes não trouxeram informações sobre todos os indicadores.

O Guia Metodológico do “Programa Selo UNICEF Município Aprovado” (edição 201 – 2016) destaca que é preciso inovar com coragem para enfrentar os problemas antigos que ainda alcançam crianças e adolescentes. Portanto, é preciso solucionar esses problemas para que se possa avançar, incluindo as crianças menos favorecidas. O reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos, no Brasil, aconteceu com o Estatuto da Criança e do Adolescente, como uma oportunidade que a 25 anos, antes do Estatuto, não era possível. Mas, mesmo assim, nem todas as crianças têm as mesmas oportunidades para crescer e desenvolver-se quanto à educação e saúde de qualidade, nem todas conseguem realizar seu potencial e nem todas têm oportunidades de participar das coisas da sociedade.

Dessa forma, a parceria do UNICEF com os municípios é importante na medida em que representa um apoio, pois esses municípios enfrentam muitos desafios para consolidarem a política de garantia de direitos para criança e adolescente. São dificuldades que envolvem diferentes aspectos, de cunho social, econômico, político, cultural e até de natureza climática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho com o tema “O processo de implementação da política de atendimento às crianças e aos adolescentes em municípios piauienses”, apresenta uma reflexão sobre o entendimento dos direitos da criança e do adolescente nos municípios piauienses que ganharam as três últimas edições do “Programa Selo UNICEF Município Aprovado”.

Nas últimas décadas, observou-se na sociedade brasileira, um consenso inicial em torno da necessidade de implantação e implementação de políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente, sobretudo porque se amplia cada vez mais a preocupação com a qualidade de vida do público alvo, mediante descoberta da vulnerabilidade e risco social. Nesse sentido, é preciso verificar como os municípios enfrentam esses desafios e como implementam a política de atendimento à criança e ao adolescente, com intervenção nessas vulnerabilidades e riscos que ameaçam a vida do público em questão.

Conclui-se que, objetivando reduzir as desigualdades sociais de regiões pobres como o Semiárido e a Amazônia Legal, o Selo UNICEF Município Aprovado mobiliza os gestores públicos a desenvolver uma metodologia de trabalho que contempla a capacitação de atores municipais para a realização de diagnóstico, a elaboração de plano de trabalho, aprimoramento dos mecanismos de gestão local e mobilização social, com ampla participação comunitária, principalmente, entre outras ações que incentivam e orientam a realização de um trabalho intersetorial. Essa proposta contribui e incentiva o desenvolvimento de um trabalho contínuo em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Diante disso, alguns dos gestores entrevistados nos municípios pesquisados mostraram interesses voltados para intervir nessas situações, pois a realidade da infância e da adolescência na realidade local, acarreta a convivência com vergonhosos níveis de pobreza e desigualdade. Há muitos desafios a ser superados na área infanto-juvenil. Por isso, faz-se necessário avançar na luta por um mundo melhor, onde crianças e adolescentes não sejam apenas vistas, mas sejam tratadas como sujeitos de direitos respeitando-se a cor, a raça, o gênero, o sexo e a classe social de cada criança e adolescente.

Compreende-se que é somente com o fortalecimento da rede, que é o conjunto das instituições e órgãos, que trabalham para garantir os direitos da criança e do

adolescente, com fundamento na doutrina da proteção integral destas crianças e adolescentes em frente à sociedade, ao Estado e à família; que os Conselhos Tutelares, órgãos autônomos, independentes e não-jurispcionais presentes nos municípios pesquisados, cumprem com sua missão de zelar pelos direitos. Neste contexto, é muito importante o sistemático monitoramento e avaliação das políticas públicas para a área, articulando e implementando políticas públicas para o setor, bem como promovendo, estimulando, acompanhando e zelando pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente. Para isso, os municípios pesquisados buscam alternativas para a superação das dificuldades que ainda comprometem a melhoria das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, levando-se a supor que a avaliação externa tem influenciado o desempenho das políticas públicas, resultando em boas práticas de gestão. A suposição baseia-se na conquista consecutiva do município de Ipiranga do Piauí em quatro edições do Selo UNICEF Município Aprovado e Wall Ferraz em duas edições.

Enfrentaram-se alguns desafios durante a pesquisa, como a dificuldade de acesso a alguns sujeitos no município de Wall Ferraz, pois neste município não se conseguiu analisar o plano de ação decenal dos direitos da criança e do adolescente, não se teve acesso ao plano da primeira infância e nem aos relatórios das conferências realizadas no município. A razão dessas dificuldades de acesso à documentação, nesse município, diz respeito à disponibilidade do prefeito e do secretário de Saúde em responder às entrevistas propostas na pesquisa.

Porém, conseguiu-se responder aos objetivos da pesquisa, através das entrevistas que foram concedidas pelos sujeitos. No entanto, é imperioso destacar a vontade e a articulação que o município de Ipiranga tem nesse processo de implementação. Seus cursos de artesanato são destaque na região e no Estado do Piauí pela qualidade da confecção de peças feitas à base de fibra de buriti aliadas ao reaproveitamento de caixas de papelão e filtro de café. Ou seja, é um município que tenta intersectorializar sua política, embora seja necessário fortalecer e descentralizar algumas ações, oficinas e programas importantes no atendimento à criança.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem a possibilidade de capturar recursos para poder executar as ações infanto-juvenis no âmbito da proteção especial, pois, segundo entrevista com os Prefeitos, o Fundo de Participação da Prefeitura não dispõe de recursos financeiros para subsidiar todas as despesas necessárias aos desafios relacionados ao público alvo. Contudo, é importante

que sejam realizadas ações intersetoriais e integradas para a criança e o adolescente, que venham garantir os direitos da infância.

Dessa forma, é viável que exista a possibilidade de outros pesquisadores continuarem estudando e pesquisando o mesmo problema, pois é um tema relevante e que precisa ser fortalecido com ações impactantes na vida de crianças e adolescentes.

Verificou-se que a implementação da política para criança e adolescente, nos municípios piauienses, tem fundamentação no Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, esses municípios apresentam uma estrutura frágil na implementação dessa política. Tais fragilidades consistem na ausência de condições necessárias para a execução das atividades de forma satisfatória. Essas dificuldades são, principalmente, de ordem econômica e foram abordadas pelo Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ipiranga do Piauí, ao dizer que o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não é implementado pela falta de empresas doadoras ao fundo. Devido a essas dificuldades, os municípios justificam a centralização das atividades, em algumas localidades, por não haver condições de manter as ações em todos os bairros ou comunidades rurais.

Mesmo enfrentando desafios, os municípios implementam ações para criança e adolescente. Dentre essas ações, verificou-se que a Secretaria Municipal de Educação desses municípios dispõe do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC. Este é um programa do Governo Federal com a finalidade de alfabetizar todas as crianças até aos oito anos de idade. As escolas realizam, bimestralmente, reuniões com os pais das crianças e dos adolescentes, para informá-los da situação dos alunos no processo de aprendizagem.

Muitas famílias procuram colocar seus filhos nos grupos de infância missionária e nos grupos de jovens da igreja católica para que eles aprendam os valores que seus pais acreditam não encontrar mais na rua, nos ambientes de trabalho ou grupos sociais que se constituem informalmente.

Diante desse processo de implementação da política para a infância em municípios piauienses, identificamos que esses municípios se esforçam para implementar a referida política como recomenda o Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, verificamos que as ações voltadas para o público em discussão, são executadas fragilmente porque enfrentam a falta de investimento público para que esses direitos sejam efetivados. Dessa forma, reafirma-se a relevância dessa pesquisa, ao mesmo tempo em que se reconhece a necessidade do aprofundamento da

temática, pesquisada em estudos futuros, pois o desvelamento do saber nas entrelinhas e detalhes desse objeto de estudo escapa à observação do pesquisador.

Conclui-se esse trabalho reafirmando que existe uma política de atendimento à criança e ao adolescente. Essa política implementada pelos municípios é uma exigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, mas exige criatividade, investimento e organização dos municípios para que essa política tenha impacto positivo na vida do seu público alvo.

Nos municípios são desenvolvidas ações básicas de atendimento à criança e ao adolescente, através das atividades dos CRAS. Esses municípios não dispõem de CREAS para desenvolverem ações de proteção especial, mas os municípios têm apresentado demandas para a presença dessas medidas.

A partir desses indicadores, matrícula e permanência da criança e do adolescente na escola, vacinas, mediação do peso, altura e oficinas de cidadania e sociabilidade das crianças e adolescentes, verifica-se que os gestores priorizam alguns indicadores na implementação da política infanto-juvenil, no entanto essa política exige maior diversidade, descentralização e integralidade das ações desenvolvidas em cada município.

## REFERÊNCIAS

AMORIN, Ana Cristina Matos e Alexandre. **Selo UNICEF Município Aprovado**. Semiárido, Resultados do Selo 2009/2012.

ANDRADE, LBP. **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 193 p. ISBN 978-85-7983-085-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes de Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo, FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_, Marta Teresa da Silva. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. BIB, Rio de Janeiro, nº 39, 1º semestre 1995, pp. 3-40.

ARAÚJO, Edimilson Pereira e RAMOS, Antônio Francisco. **Diagnóstico da situação da criança e do adolescente de Castelo do Piauí – PI**. Castelo do Piauí: EDUPIPI, 2014.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, cria o **Estatuto da Criança e do Adolescente** (ECA). Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. **Guia Metodológico Selo UNICEF Município Aprovado**. Edição 2013-2016, DF: UNICEF, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, cria o **Estatuto da Criança e do Adolescente** (ECA). Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. **Guia Metodológico Selo UNICEF Município Aprovado**. Edição 2008, DF: UNICEF, 2008.

BROSE, Markus; PEREIRA, Otávio. **Projetos de Longo Prazo como estratégia de aprendizado organizacional que supere a lógica político - partidária dos setor público**. Trabalho apresentado ao 25º Enanpad, Campinas, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARVALHO, M.do C. B. de. **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE/PUCSP/CBIA, 1995.

\_\_\_\_\_. Maria do Carmo Barnt de. **Gestão Social e Trabalho Social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COIMBRA, Cecília C; BOCCO, Fernanda; NASCIMENTO, Maria Livia. **Subvertendo o conceito de Adolescência**. Arquivos brasileiros de psicologia, v. 57, n. 1, p. 2 a 11, 2005.

COMERLATTO, Dunia, COLLISELLI, Liane, KLEBER, Maria Elizabeth, MATIELO, Alexandre, RENK, Elisônia Carin.. **Gestão de Políticas Públicas e Intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais.** Revista Katalis. Florianópolis, v. 10 n. 2. jul./dez. de 2007, p. 265 – 271.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **A mutação social.** In: Brasil, Criança Urgente. São Paulo: Instituto Brasileiro de Pedagogia Social/Columbus Cultural, 1990.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das Famílias.** Tradução de M.T. da Costa Albuquerque: Rio de Janeiro: Editora Graal, 1980.

DRAIBE, Sônia, **O Welfare State no Brasil: característica e Perspectiva,** 1989.

FLIK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2011.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo.** Petrópolis: Vozes, 1994.

HOWLLWT; M. RAMESH; PERL. **A. Políticas Públicas: Seus ciclos e subsistemas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LE BRETON, David. **Antropologia do corpo e modernidade.** Tradução de Fabio dos Santos Creder Lopes. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade, (Coordenação). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos.** 8. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARSHALL, Thomas. H. **Cidadania, Classe Social e “Status”.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade.** 18. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades.** Caderno de pesquisa em administração, v. 1. n. 3, 1996.

NIIMI, Reiko; FUENTES, Patrício. (2003). **Encorajando ação municipal pelas crianças: o Selo Município Aprovado no Ceará.** Tradução de Tânia Santos Dias Ceará: UNICEF (texto original publicado na Revista “Environment and Urbanization “Vol. 14, number 2, october, 2002).

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** Trad. Fábio Fernández. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 17 – 64 (48 p)

PEREIRA, Karine Yanne de Lima e TEIXEIRA, Solange Maria. **Redes e Intersetorialidade nas Políticas Sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social.** Textos e Contextos (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114 127, jan/jun de 2013.

PRESCIVALLE, Odair. **Fundos da Criança e do Adolescente: estimativa do potencial de arrecadação e doações efetivas** (2004 a 2013) São Paulo: Fluxos, Outubro de 2014.

RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. 6. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2009

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012

RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco (org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011

ROCHA, Luís Fernando. **Os direitos da Criança e do Adolescente: Conselho Municipal e Controle Social**. EDITORA CRV, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Luiz A. Palma. **Gestão da Política da Infância e da Adolescência no Brasil: Programa Prefeito Amigo da Criança e as possibilidades de transformação**. Fundação Abrinq. Coleção Compromisso e Ação: São Paulo, 2005.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (coordenadora). **A rede de proteção à criança, a medida protetora de abrigo e o direito a convivência familiar e comunitária: a experiência em 9 municípios brasileiros**. Brasília, 2004. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3050/14/Livro\\_cap.%2012](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3050/14/Livro_cap.%2012), acessado em 14 de Março de 2017.

SILVA E SILVA. Maria Ozanira da. **Avaliação de políticas e programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. In: SILVA E SILVA Maria Ozanira (Coord.) Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís; MA: GAEP, 2008

SPINK, Peter. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático**. *Cadernos Fundap*, São Paulo, a. 7, n. 13, p. 57 – 65, abr. 1987.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo, Cortez: Recife EQUIP, Salvador, UFBA, 2002. (Capítulo 5 e 6 – Participação cidadão no poder local: algumas experiências no Brasil).

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação – O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo** 5. ed. 18 reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Situação mundial da**

**infância2014:** Reimagine o Futuro: inovações para cada criança. Nov. de 2014. Disponível em <http://sowc2015.unicef.org/>.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Relatório sobre os 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente:** avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil. Jan. de 2015.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

VIAN, Mauricio. **Fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente.** *In manual de perguntas e respostas para implantação e implementação dos conselhos municipal dos direitos da criança e do adolescente, conselho tutelar e fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente.* Porto Alegre: STC/CEDCA, 2004.

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE A**

#### **Perguntas norteadoras para entrevista semiestruturada com o Prefeito do Município**

- ✓ Por que o (a) Senhor (a) aderiu à parceria com o Programa Selo UNICEF Município Aprovado?
- ✓ O seu município ganhou todas as edições do Programa Selo UNICEF. A que o (a) Senhor (a) atribui essa sequência consecutiva de certificação pelo UNICEF?
- ✓ A rede de atendimento de seu município melhorou sua adequação (em termos de equipamentos, técnicos e servidores) após a adesão ao Programa Selo UNICEF Município Aprovado? De que forma?
- ✓ Como passaram a ser implementadas as políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes após a adesão ao Programa Selo UNICEF Município Aprovado?
- ✓ Que ações vocês desenvolvem no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente e que consideram mais relevantes?
- ✓ Quais foram as contribuições do programa Selo UNICEF para o delineamento das políticas de atendimento à criança e ao adolescente?
- ✓ Como acontece a institucionalização (garantia de recursos no orçamento) das ações para criança e adolescente no Município?
- ✓ Quais os principais entraves e potencialidades da política de atendimento à criança ao adolescente no Município? (O que deu certo e o que não deu certo).

## **APÊNDICE B**

### **Perguntas norteadoras para entrevista semiestruturada com o (a) Articulador (a) do Programa Selo UNICEF Município Aprovado no Município**

- ✓ O seu município ganhou todas as edições do Programa Selo UNICEF. A que o (a) Senhor (a) atribui essa sequência consecutiva de certificação pelo UNICEF?
- ✓ A rede de atendimento de seu município melhorou sua adequação (em termos de equipamentos, técnicos e servidores) após a adesão ao Programa Selo UNICEF Município Aprovado? De que forma?
- ✓ Quais os principais entraves e potencialidades da política de atendimento à criança e ao adolescente no Município? (O que deu certo e o que não deu certo).
- ✓ Como passaram a ser implementadas as políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes após a adesão ao Programa Selo UNICEF Município Aprovado?
- ✓ Que ações vocês desenvolvem no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente e que consideram mais relevantes?
- ✓ Quais foram as contribuições do programa Selo UNICEF para o delineamento das políticas de atendimento à criança e ao adolescente?
- ✓ Como são planejadas e monitoradas as ações para a criança e para o adolescente no Município?
- ✓ Qual o papel do articulador na conquista do Selo?

## APÊNDICE C

### **Perguntas norteadoras para entrevista semiestruturada com o (a) Secretário (a) de Assistência Social do Município**

- ✓ O seu município ganhou todas as edições do Programa Selo UNICEF. A que o (a) Senhor (a) atribui essa sequência consecutiva de certificação pelo UNICEF?
- ✓ A rede de atendimento de seu município melhorou sua adequação (em termos de equipamentos, técnicos e servidores) após a adesão ao Programa Selo UNICEF Município Aprovado? De que forma?
- ✓ Quais os principais entraves e potencialidades da política de atendimento à criança ao adolescente no município? (O que deu certo e o que não deu certo).
- ✓ Como passaram a ser implementadas as políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes após a adesão ao Programa Selo UNICEF Município Aprovado?
- ✓ Que ações vocês desenvolvem no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente e que consideram mais relevante?
- ✓ Quais foram as contribuições do programa Selo UNICEF para o delineamento das políticas de atendimento à criança e ao adolescente?
- ✓ Como os municípios implementam a política de atendimento à criança e ao adolescente?
- ✓ Quais as ações que os municípios desenvolvem no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente?
- ✓ O UNICEF tem contribuído para a implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente no Município? Quais são essas contribuições?
- ✓ Qual o papel da Assistência Social na conquista do Selo?

## APÊNDICE D

### **Perguntas norteadoras para entrevista semiestruturada com o (a) Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município**

- ✓ O seu município ganhou todas as edições do Programa Selo UNICEF. A que o (a) Senhor (a) atribui essa sequência consecutiva de certificação pelo UNICEF?
- ✓ Quais os principais entraves e potencialidades da política de atendimento à criança ao adolescente no município? (O que deu certo e o que não deu certo).
- ✓ Como passaram a ser implementadas as políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes após a adesão ao Programa Selo UNICEF Município Aprovado?
- ✓ Que ações vocês acompanham, por via de controle social, no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente e que consideram mais relevantes?
- ✓ Quais foram as contribuições do programa Selo UNICEF para o delineamento das políticas de atendimento à criança e ao adolescente?
- ✓ Quais as ações que os municípios desenvolvem no processo de implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente?
- ✓ O UNICEF tem contribuído para a implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente no município? Quais são essas contribuições?
- ✓ Qual o papel do CMDCA na conquista do Selo?
- ✓ Que Avaliação o Conselho faz, antes da parceria do UNICEF, no município?

## **APÊNDICE E**

### **Perguntas norteadoras para entrevista semiestruturada com um (a) Adolescente**

- ✓ Quais as ações da política de atendimento à criança e ao adolescente que os adolescentes participam no município?
  
- ✓ Como era a vida das crianças e adolescentes antes e depois da parceria do município com o Programa Selo UNICEF Município Aprovado?
  
- ✓ Como as crianças e adolescentes se sentem participantes das ações da política de atendimento à criança e ao adolescente no município?
  
- ✓ Quais as condições para ser adolescente no município?
  
- ✓ No município, as meninas participam da mesma forma que os meninos nas ações da política de atendimento à criança e ao adolescente?

## **APÊNDICE F**

### **Perguntas norteadoras para entrevista semiestruturada com um pai ou uma mãe de criança ou adolescente**

- ✓ Você conhece o que tem no Município para ajudar as crianças e os adolescentes a desenvolverem-se com todos os direitos garantidos?
  
- ✓ Como você motiva seu (s) Filho (s) a participar das ações da política de atendimento à criança e ao adolescente no município?
  
- ✓ As ações que o município oferece para crianças e adolescentes ajudam as crianças e adolescentes a desenvolverem-se dignamente?
  
- ✓ Como os pais podem contribuir para o desenvolvimento das crianças e adolescentes?
  
- ✓ Você acredita que no seu Município as ações da política de atendimento à criança e ao adolescente os ajudam, como pais, a educar dignamente seus filhos e a cuidar deles?

## ANEXOS

### Linha de Base do UNICEF – 2013 - 2016

Nº	Indicador de Saúde
01	Taxa de mortalidade infantil – MS/SIM (indicador sentinela) - 2011
02	% de mulheres grávidas com 7 ou mais atendimentos de pré-natal – MS/SINASC - 2011
03	% de óbitos maternos investigados – MS/SIM - 2011
04	% de óbitos infantis investigados – MS/SIM - 2011
05	Cobertura vacinal – MS/PNI – 2012
06	Percentual de gestantes que fizeram o teste de HIV até a 20ª semana de gestação – MS/Sisprenatal - 2013
07	% de nascidos vivos de mulheres de 10 a 19 anos - MS/SINASC - 2011
08	Taxa de mortalidade entre crianças e adolescentes de 10 a 19 anos por causas externas – MS/SIM - 2011
Nº	Indicador de Educação
01	Taxa de abandono no Ensino Fundamental – MEC/INEP – 2012
02	Distorção idade série nos anos finais (5º a 9º ano) do ensino fundamental diurno da rede municipal – MEC/INEP – 2012
03	% de escolas da rede municipal que atingiram ou ultrapassaram a meta do IDEB, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental
Nº	Indicador de Assistência Social
01	% de crianças beneficiadas pelo benefício de Prestação continuada (BPC) que estão na escola – MDS/MEC – 2012
02	% de criança de até 1 ano de idade com registro civil, do total de nascidos vivos – IBGE/Estatística do Registro Civil e MS/SINASC - 2011
03	% de adolescentes de 16 e 17 anos cadastrados no Tribunal Regional Eleitoral - TSE – dado ainda não disponibilizado