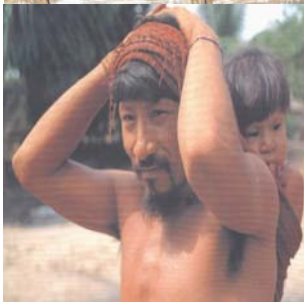
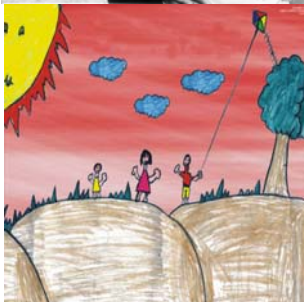
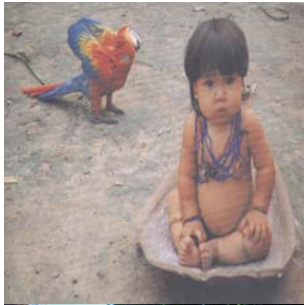




UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



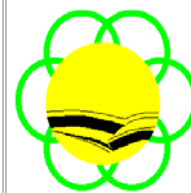
**POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ATENDIMENTO À CRIANÇA: O
DESAFIO DA AÇÃO ARTICULADA NO
PROJETO BELÉM CRIANÇA
(2001-2004)**

DANIELE DOROTÉIA ROCHA DA SILVA

**Natal (RN)
2007**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA: O DESAFIO
DA AÇÃO ARTICULADA NO PROJETO BELÉM CRIANÇA
(2001-2004)**

Mestranda: Daniele Dorotéia Rocha da Silva

Dissertação apresentada à Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Educação, sob a orientação da *Prof^a Dr^a Alda Maria Duarte Araújo Castro*.

Natal (RN)

2007

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA
Divisão de Serviços Técnicos

Silva, Daniele Dorotéia Rocha da.

Políticas públicas de atendimento à criança : desafio da ação articulada no Projeto Belém Criança (2001-2004) / Daniele Dorotéia Rocha da Silva.

190 f. : il.

Orientadora: Prof^ª. Dr.^a Alda Maria Duarte de Araújo Castro.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Educação.

1. Educação - Tese. 2. Criança - Tese. 3. Belém – Tese. 4. Projeto Belém Criança – Tese. I. Castro, Alda Maria Duarte de Araújo. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 37.035

DANIELE DOROTÉIA ROCHA DA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA: O DESAFIO
DA AÇÃO ARTICULADA NO PROJETO BELÉM CRIANÇA
(2001-2004)**

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Alda Maria Duarte Araújo Castro

Mestranda: Daniele Dorotéia Rocha da Silva

Dissertação apresentada à Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Educação.

Aprovada em 29 de Março de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Alda Maria Duarte Araújo Castro (Orientadora)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof^a. Dr^a. Ilma Vieira do Nascimento (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Prof^a. Dr^a. Denise Maria de Carvalho Lopes (Examinadora Interna)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof^a. Dr^a. Magna França (Suplente)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Natal/RN, 29 de Março de 2007.

*Dedico a todos que se envolvem na
luta por melhoria e garantia
de uma vida mais digna.*

AGRADECIMENTOS

Por muitas vezes tentei escrever os agradecimento desta etapa de minha vida que culmina nesta dissertação, mas as lágrimas teimavam sempre em cair... Hoje não tendo mais condição de deixar para depois, tento externalizar um pouco da imensurável gratidão tão presente em meu ser.

Ao meu Deus Maravilhoso, aos Santos e Santas que confesso não dar sossego e aos meus Amigos Divinos pela inspiração e confiança a prosseguir...

Aos meus pais Tupiassú Daniel e Lúcia Dorotéia que com suas diferenças me ensinaram a equilibrar cordialidade e firmeza, muito obrigada. Vocês são eternos para mim!

Aos meus amados irmãos Daniel Amorim e Paulo José, obrigado por compartilharem esta existência comigo!

Ao Jorge Lima, mais do que um amor, um companheiro para todas as horas, muito obrigada pela compreensão, respeito e carinho!

Aos numerosos familiares: avós, tios, tias, madrinha, padrinho, afilhadas, afilhado, primos, primas, cunhadas, cunhados, compadres e comadres, pois sei que em vocês aporta minha mais fiel torcida. Eu também torço por vocês! Sintam-se todos envolvidos pela minha gratidão.

Sou grata à Raimundinha pelas valiosas orientações. À Josiane e à Gleici, que na minha ausência cuidaram com carinho e atenção da minha casa e da minha saudosa Belinha.

Aos amigos Doracy Moraes (esta de indiscutível importância neste trabalho), Odinéia Lopes, Adriano Silva, Socorro Brasil, Ana Tércia, José Maria Leite, Rita de Cássia, Carla Nazareth, Jesus Brabo, Ariadine, Lourdes Pereira, Salete Murakami, Rosana Mesquita, Giovanni Tuveri, Daniel Pina, Nazaré Vilhena, Andrela Garibaldi, Osvando Santos, Prof^a. Terezinha e Maria de Jesus, a uns obrigada pelos materiais emprestados e atenção na troca de idéias, a outros obrigada pela leitura e colaboração, e a todos o meu muito obrigada pelo constante incentivo!

À Oneide Pojo e ao Zeni Miranda, irmãos que se fizeram presentes nestes anos, muitíssimo obrigada, pois sem vocês seria mais difícil minha estada em Natal! Amo vocês!

Aos companheiros, Rita Bentes, Anchieta, D. Larissa, Edna Raposo, Renata Vivi, Jorgina Kalife, Neila Reis, Rita Melém, Gilmar Pereira, Zé Pedro, Raimundo Nonato Viana, Claudiane Amorim, Elizabeth e Paulo Heimar, pela companhia e apoio em terras desconhecidas. Muito Obrigada!

À Viviane, que no período da minha entrevista à seleção do mestrado não procurou saber que ventos me traziam à Natal, mas no que podia me ajudar e orientar para o meu êxito naquele instante. Que Deus abençoe tua caminhada.

À equipe do Projeto Belém Criança, que contribuíram com suas memórias e disposição, concedendo informações para melhor tessitura entre a teoria e a realidade neste trabalho.

À comunidade do Barreiro e Vila da Barca, principalmente a suas crianças que sempre me acolheram com os braços abertos, servindo de estímulo e desafio à compreensão e à busca de que elas merecem o melhor.

Ao coletivo do Espaço de Construção e Aprendizagem Viver Criança, meu sonho de qualidade na educação infantil.

Ao povo belemense, por me conceder, através do pagamento de seus impostos, a condição financeira de me manter em Natal. A este povo, que acredita em dias melhores meu total agradecimento.

Aos amigos, professores e bolsistas da base de Pesquisa Política e Práxis da Educação (que prefiro não citar nomes, pois é o conjunto que torna esta nossa base forte), pelos diálogos construtivos nas aulas, seminários e nas conversas de fim de tarde. Vocês fizeram a diferença em meu pensar sobre a vida!

À UFRN, por meio do Programa de Pós-graduação em Educação, agradeço não apenas pela oportunidade de estudo que eu tive, mas pela contribuição com a educação desenvolvida no Norte do Brasil, eu e meu povo agradecemos. Muito, muito obrigada!

Sou grata pela cordial atenção das Professoras: Dr^a. Ilma Vieira, Dr^a. Denise Carvalho e Dr^a. Magna França que aceitaram contribuir na construção deste trabalho fazendo parte da banca examinadora.

Por fim, como acredito que da vida, o que realmente levamos são as relações estabelecidas, quero agradecer em quem apostou numa desconhecida paraense, minha ORIENTADORA, Prof^a. Dr^a. Alda Maria Duarte Araújo Castro, não somente de um extenso nome, mas de uma grandiosa humanidade, pelo seu profissionalismo e amizade que, mesmo em momentos delicados de sua vida, não mediu esforços para que eu superasse as minhas limitações. Seu exemplo serviu e servirá de grande estímulo ao meu fazer político-pedagógico. Eu já te amo!

A todos minha mais profunda gratidão. Porque agradecer é reconhecer o apoio das pessoas, é partilhar satisfação e, sobretudo, compreender que nada se consegue

individualmente, pois em tudo na vida precisamos de diferentes contribuições e ajudas. Sou muito grata a todos os encontros e desencontros nesta etapa de minha vida!

A criança é o princípio sem fim. O fim da criança é o princípio do fim. Quando uma sociedade deixa matar suas crianças é porque começou seu suicídio como sociedade.

Quando não as ama é porque deixou de se reconhecer como humanidade.

Herbert de Souza
“Betinho”

RESUMO

Políticas Públicas de Atendimento à Criança: O Desafio da Ação Articulada no Projeto Belém Criança (2001–2004) constitui-se em um estudo sobre as políticas voltadas para as crianças de 0 a 6 anos. Tem como objetivo analisar a configuração das políticas de atenção integral à criança, evidenciando a forma como as mesmas foram redimensionadas pelas idéias neoliberais e pelas diretrizes dos organismos internacionais. O trabalho toma como referência empírica o Projeto Belém Criança, desenvolvido pelo município de Belém a partir de uma parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no período de 2001 a 2004. O Projeto pretendia desenvolver uma ação articulada entre as várias secretarias municipais que prestam assistência à criança procurando racionalizar os recursos e otimizar os serviços. Dentre os procedimentos metodológicos que materializaram a pesquisa destacaram-se: a revisão bibliográfica e documental que permitiram analisar a contextualização das políticas públicas e, entre elas, as políticas sociais de atendimento à criança; o papel do UNICEF como articulador das políticas em âmbito municipal; e o papel do município como executor dessas políticas. Ainda foi utilizada, a entrevista semi-estruturada, tendo como sujeitos: o representante do UNICEF em Belém, os co-gestores municipais e atores da comunidade na qual o projeto foi implementado. Os resultados das análises revelaram que, historicamente, as políticas destinadas à criança foram sendo dimensionadas tendo como suporte a luta dos movimentos sociais reivindicativos por políticas públicas que garantissem os direitos fundamentais destes cidadãos. Apesar da dimensão legal das atuais políticas de atendimento à criança, assumirem uma visão de integralidade e de garantia de direitos, há ainda um grande descompasso entre o discurso e a prática. Na atualidade, as mesmas são elaboradas dentro da ótica neoliberal, com ações pautadas pelo princípio da focalização no combate à pobreza, implantadas com baixos custos e com práticas que conduzem à fragmentação excessiva, gerando ações inadequadas e programas pontuais que não garantem a qualidade social do atendimento. Nessa perspectiva ficou evidenciado para a maioria dos atores que o Projeto Belém Criança não se constituiu uma real política pública voltada para a criança de 0 a 6 anos, apesar de apresentar aspectos inovadores, como a mobilização e a participação. Ficou demonstrado ainda, nos depoimentos dos participantes da pesquisa, que as secretarias tiveram inúmeras dificuldades de desenvolver a ação articulada prevista no Projeto, haja vista a grande complexidade de articulação entre os vários órgãos responsáveis pelas políticas de atendimento. No entanto, os entrevistados, ressaltam o caráter inovador do programa pela possibilidade de construir coletivamente uma política de atendimento às crianças pela ótica do direito.

Palavras Chaves: Política Pública - Atendimento Integral à Criança – Ação Articulada - Parceria

ABSTRACT

Public politics of Service to the Child: The Challenge of the Action Articulated in the Project Belém Criança (2001-2004) is a study on the politics directed toward the children of 0 to 6 years. It has as objective to analyze the configuration of the politics of integral attention to the child, evidencing the form as the same ones they had been redimensioned by the neoliberal ideas and by the lines of direction of the international organisms. The work has like empiric reference the project Belém Criança, developed by county of Belém from a partnership with the Deep of United Nations for Infancy (UNICEF), in the period of 2001 and 2004. The project intends to develop an articulated action among the several county departments which offer assistance to the children looking for to rationalize the resources and to optimize the services. Amongst the methodological procedures that materialized the research distinguished: The bibliographical review and documental allowed to analyze the contextualization of the public politics and, between them, the social politics of attendance to the child; the historical revolution this attendance; the paper of the UNICEF how articulator of the politics in municipal scope; and the paper of county how executer these politics. Still it was utilized, the half-structuralized interview, Having like subjects: the representative of the UNICEF in Belém, the municipal co-managers and actors of community in which the project was implemented. The result of the analyzes review that, historically, the politics destined to the child they had been being dimensioned having like support the fight of social movements vindictive for publics politic which guarantee the fundamentals rights these citizen. Although legal dimension of current politics of attendance to the child, to assume a vision of completeness and the guarantee of the rights, it still has a great exaggeration between the speech and the practical one. Actually, the same one are elaborate inside the neoliberal optics, with ruled actions by the beginning in combat to the poverty, implanted with low costs and with practice which to lead to the excessive fragmentation, generating inadequate actions and punctual programs which don't guarantee the social quality of the attendance. This perspective was evidenced to the most of the actors which the Project Belém Criança don't constitute itself a real public politic toward the child of 0 to 6 years, although present innovating aspects, how the mobilization and participation. It was demonstrated yet, in the participant's depositions of the research, that the bureau had numberless of difficulty to develop the action preview in the project, it has seen the great complexity of articulation between the several organism responsible by politics of attendance.

Key-words: Publics Politics - Integral Attendance to the Child – Articulate Action – Partnership.

LISTA DE SIGLAS

ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância)

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina)

CF (Constituição Federal)

CLT (Consolidações das Leis de Trabalho)

COMDAC (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente)

CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente)

ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente)

FEBEMs (Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor)

FGTS (Fundo de Garantia do Trabalhador)

FUMBEL (Fundação Cultural de Belém)

FUNPAPA (Fundação Papa João XXIII – Assistência Social de Belém)

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)

INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição)

LBA (Legião Brasileira de Assistência)

LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)

LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social)

MOBRAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização)

NAIA (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos)

OIT (Organização Internacional do Trabalho)

OMEQ (Organização Mundial de Educação Pré-escolar)

OMS (Organização Mundial da Saúde)

ONGs (Organizações Não Governamentais)

ONU (Organização das Nações Unidas)

OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)

PBC (Projeto Belém Criança)

PC do B (Partido Comunista do Brasil)

PCB (Partido Comunista Brasileiro)

PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)

PNBEM (Política Nacional do Bem Estar do Menor)

PPS (Partido Popular Socialista)

PT (Partido dos Trabalhadores)

SAM (Serviço de Atendimento ao Menor)

SECON (Secretaria Municipal de Economia)

SEMEC (Secretaria Municipal de Educação e Cultura)

SESMA (Secretaria Municipal de Saúde)

SUS (Sistema Único de Saúde)

TRO (Terapia da reidratação oral)

UNESCO (Fundo das Nações Unidas de Educação e Cultura)

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
Contextualizando a temática.....	16
Delimitando o objeto de estudo.....	19
Objetivos do estudo.....	21
Demarcando os caminhos metodológicos e procedimentos técnicos.....	22
Estrutura do trabalho.....	27
Capítulo I - As Políticas Públicas para a Infância no Brasil.....	30
1 - As Políticas Públicas para a Infância no Brasil.....	31
1.1 - Políticas Públicas: algumas considerações iniciais.....	32
1.2 - Políticas Sociais no Contexto das Políticas Públicas.....	38
1.3 - A Construção Política de uma Concepção de Criança e de Infância.....	47
1.4 - As Políticas Públicas de Atendimento Integral à Criança no Contexto Neoliberal.....	54
1.5 - O Papel do UNICEF na Política de Atendimento à Criança.....	60
Capítulo II - As Políticas Públicas para Garantir o Tempo de Infância.....	71
2 - As Políticas Públicas para Garantir o Tempo de Infância.....	72
2.1 - Contextualização das Políticas de Atendimento à Criança no Brasil.....	75
2.2 - Antecedentes das Políticas de Atendimento à Criança no Município de Belém do Pará.....	86
2.3 - A Descentralização das Políticas Públicas de Atendimento Integral à Criança: o papel do Município.....	94
2.4 - A Ação Articulada como Estratégia de Implementação da Política de Atendimento à Criança.....	101
Capítulo III - O Projeto Belém Criança: uma leitura a partir da ótica dos documentos e dos seus elaboradores.....	109
3 - O Projeto Belém Criança: uma leitura a partir da ótica dos documentos e dos seus elaboradores.....	110

3.1 - O Contexto Político da Elaboração e Implantação do Projeto Belém Criança.....	110
3.2 - A Estratégia Metodológica do PBC: a ação articulada	115
3.3 - A Concepção de Criança no PBC	123
3.4 - Estabelecendo Parcerias para a Implantação do Projeto Belém Criança	128
capítulo IV - Diferentes Visões sobre a Implantação, Execução e Avaliação do PBC	135
4 - Diferentes Visões sobre a Implantação, Execução e Avaliação do PBC.....	136
4.1 - O Desenvolvimento das Ações Articuladas pelas Secretárias: a visão dos participantes.....	136
4.2 - A Participação dos Atores no Projeto Belém Criança	144
4.3 - Avaliando o Papel do UNICEF e das Secretarias Municipais: a ótica dos sujeitos entrevistados	151
4.4 - O PBC e o seu Alcance Enquanto Política Pública: a percepção dos entrevistados.....	156
CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS	164
REFERÊNCIAS	175
APÊNDICE	184



Foto: Arquivo pessoal

Voarás

Todo mundo quer voar
Nas costas de um beija-flor
Todo mundo quer viver de amor
Mas nem tudo é só querer
Todo mundo quer ser rei
Nas costas de um homem bom
Todo mundo quer voar além
Mas é preciso aprender
Voarás, voarás...

Paulinho Pedra Azul

INTRODUÇÃO

Contextualizando a temática

O estudo de políticas públicas destinadas à criança na faixa etária de 0 a 6 anos deve ser compreendido a partir da sua contextualização histórica, na tentativa de estabelecer seus limites e suas peculiaridades nos diversos momentos de organização da sociedade, em especial da sociedade capitalista. A configuração dessas políticas está relacionada, portanto a conjuntura política e econômica na qual estamos inseridos.

Os discursos oficiais reconhecem que o desenvolvimento integral da criança deve ser prioridade nas políticas públicas, numa visão articulada entre as diversas áreas que prestam serviços à criança. No entanto, ao longo dos anos o que se verifica é que às crianças está sendo negada a promoção de seus direitos sociais, justamente em uma época de sua idade em que o direito à saúde, à educação, ao lazer e à segurança é determinante para o seu desenvolvimento como ser humano.

No campo científico, muito se tem avançado em pesquisas que enfatizam a importância dos primeiros anos de vida como fase fundamental para o desenvolvimento, da inteligência, da personalidade, dos valores culturais, sociais e espirituais dos seres humanos. Segundo Didonet (2003):

Há pelo menos 30 anos, faz parte do trabalho dos profissionais da educação infantil reunir argumentos para esclarecer, informar e convencer os dirigentes educacionais e aqueles que tomam decisões sobre políticas sociais e inversões de recursos públicos de que a infância é um período decisivo da vida (DIDONET, 2003, p.83).

A partir desses conhecimentos, as políticas públicas de atenção à criança têm sido discutidas e avaliadas em diversos fóruns internacionais e nacionais influenciando os países nas suas concepções sobre a criança e difundindo o discurso de políticas enquanto direito. Pode-se dizer que na atualidade garantir a todas as crianças o direito à vida, além de cuidado e educação em condições satisfatórias, é uma prioridade no campo de luta nos países democráticos.

A ressignificação do conceito de infância deve ser buscada numa nova maneira de conceber a criança como sujeito de direitos. Deve-se partir do entendimento de que a criança possui peculiaridades que as distinguem dos adultos e que na plenitude de suas

potencialidades, a maioria das crianças, está inserida num contexto histórico injusto e excludente, que impedem o seu acesso a serviços considerados básicos para o seu desenvolvimento.

Historicamente, algumas iniciativas em defesa dos direitos da criança marcaram o contexto internacional e passaram a disseminar novas concepções sobre a criança. Destacamos neste percurso, a declaração de Genebra, em 1923; a criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em 1946, que na primeira sessão da Assembléia das Nações Unidas, objetivou atender emergencialmente crianças que viviam em situações de pobreza no período pós-guerra; e a Declaração dos Direitos da Criança, em 1959, resultante de Assembléia Geral convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Essas iniciativas contribuíram significativamente para mudar as políticas de atendimento às crianças. Partindo da compreensão de que ser cidadão é condição indispensável para portar, exercer e criar direitos, realçamos, também, a proposta que foi apresentada à comunidade internacional em 1978, pelo Governo da Polônia. Tratava-se de uma Convenção Internacional relativa aos Direitos da Criança, com a finalidade de melhor definir as normas e os deveres referentes aos mesmos.

Portanto, compreender a criança como sujeito de direitos implica vê-la como um cidadão na sua condição própria de criança, num tempo presente, portador de direitos e capaz de exercê-los. Neste sentido, compartilhamos com o entendimento de Craidy (2001) quando afirma que:

[...] nem os pais, nem as instituições de atendimento, nem qualquer setor da sociedade ou do governo poderão fazer com as crianças o que bem entenderem ou o que considerarem válido. Todos são obrigados a respeitar os direitos definidos na Constituição do país que reconheceu a criança como um cidadão em desenvolvimento (CRAIDY, 2001, p.24).

No Brasil, o atendimento à faixa etária de 0 a 6 anos cresceu à margem do sistema oficial em programas assistencialistas caracterizados como alternativos e informais, que não tinham nas suas diretrizes a concepção de direitos. Historicamente, essas políticas foram dimensionadas tendo como suporte a luta dos movimentos sociais, pressionando o Estado brasileiro, para a implementação de políticas voltadas para a garantia dos direitos fundamentais das crianças.

Somente a partir de 1988, com o ordenamento legal expresso na Constituição Federal e, posteriormente, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Lei nº.

8.069/90, resultante do movimento internacional de luta pelos direitos humanos e, conseqüentemente, pelos direitos da criança é que as políticas públicas passaram a priorizar a criança. Nesse sentido cumpre destacar o artigo 86 do ECA, que postula que a política de atendimento far-se-á através da articulação das ações governamentais e não governamentais destinadas à criança e ao adolescente. No campo educacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº. 9394/96, em seu artigo 29 preconiza o desenvolvimento integral à criança como finalidade da Educação Infantil. Daí a compreensão da necessidade do atendimento ser garantido de forma intersetorial, ao mesmo tempo que apontam a execução destas políticas no âmbito municipal.

Argumentar que o atendimento à criança é de competência do município, não isenta de responsabilidade as esferas federal e estadual com este segmento social. As políticas destinadas à infância formulados pelos diferentes Ministérios têm sido excludentes, criando desafios para que a sociedade venha usufruir os direitos conquistados.

A legislação brasileira é uma das que melhor expressa o direito das crianças à cidadania. No entanto, dispositivos legais por si mesmos não garantem acesso e permanência a políticas públicas que respeitem as especificidades das crianças como seres eminentemente sociais, que têm seu desenvolvimento organizado nas e pelas relações interpessoais, fato que as constituem como sujeitos.

O reconhecimento da importância do atendimento à criança está presente em discursos oficiais e nos planos governamentais e não-governamentais, embora, pouco seja constatada a sua real inclusão na agenda política governamental. No atual contexto neoliberal, os investimentos nestas políticas vêm sendo reduzidas cada vez mais, e a esfera federal e estadual têm atribuído aos municípios, através de políticas descentralizadas o papel de procurar alternativas e parcerias que lhes possibilite a realização deste atendimento.

Os ajustes das políticas neoliberais vêm redefinindo o papel do Estado, trazendo uma concepção de Estado Mínimo, ampliando as desigualdades sociais. Nessa conjuntura, passamos a ter políticas focalizadas, segmentadas, que destroem o significado público da ação governamental com justiça, igualdade e universalidade dos direitos conquistados.

A configuração das atuais políticas de atendimento à criança tem evidenciado a forma como foram redimensionadas pelas políticas neoliberais e pelas diretrizes dos organismos internacionais, dentre os quais se destacam as ações do UNICEF, que tem entre seus objetivos principais apoiar ações destinadas à melhoria da qualidade de vida da criança.

As conquistas evidenciadas no ordenamento legal pautadas pela perspectiva dos direitos nas políticas de atendimento à criança continuam sendo efetivadas em caráter emergencial. Distanciando-se da configuração enquanto políticas garantidas pelo Estado, no desenvolvimento das ações governamentais em diversos setores oficiais. Os ajustes neoliberais são expressos pela dificuldade de acesso a cobertura do atendimento onde a criança é segregada dos seus direitos enquanto cidadã.

Discutindo sobre a temática Füllgraaf (2001) faz a seguinte afirmação:

[...] o papel da infância, num sentido bastante amplo, seria o de poder exercer os seus direitos. Contudo, uma parcela significativa da infância, é excluída, não podendo exercer a conquista da cidadania e usufruir seus direitos. São os paradoxos vividos pelas crianças no contexto contemporâneo. Há diversas infâncias no mesmo espaço e tempo. Ao tomar o direito da criança à educação infantil como tema central [...] descortinou-se o quanto a infância no papel, também, é de papel (FÜLLGRAAF, 2001, p.41).

Coerente com estes postulados que entendem a criança na perspectiva dos direitos, pretendemos contribuir com a produção de conhecimento sobre a política de atendimento à criança, o que não se efetiva sem a definição de políticas públicas para a infância de forma integrada, tanto no que se refere à destinação de verbas quanto na redefinição de ações em diferentes áreas, viabilizadas no cotidiano do atendimento e do trabalho desenvolvido com a criança de 0 a 6 anos.

Delimitando o objeto de estudo

O delineamento das atuais políticas públicas para a infância, a ênfase no papel do município como executor de ações para atender às demandas da população, o papel do UNICEF como indutor dessas políticas, constituem um complexo desafio tanto na sua formulação quanto na implementação, acompanhamento e avaliação. Essa é, portanto, uma temática estimulante para qualquer pesquisador comprometido em desvelar as suas contradições e mediações, evidenciar os seus limites e possibilidades, com o intuito de contribuir para a efetivação de políticas públicas para a criança de 0 a 6 anos.

Os avanços conceituais encontrados nos atuais dispositivos legais constituem um marco de referência para o desenvolvimento de políticas para a criança, porque as estatísticas nacionais ainda mostram um quadro deficitário de atendimento. Esse contexto não é diferente

no Estado do Pará, localizado em uma região com pouca articulação para a implantação de ações no âmbito social para a criança no que se refere à proposição e planejamento dessas ações.

O interesse particular em estudar a política de atenção integral à criança no município de Belém desenvolvida no período 2001 a 2004, focalizando o Projeto Belém Criança, advém de inquietações no sentido de compreender os meandros do processo de construção de políticas públicas destinadas à criança de 0 a 6 anos numa perspectiva sócio-política.

Elaborado em uma parceria com o UNICEF, no segundo mandato da Frente Belém Popular no período de 2001 a 2004, o Projeto objetivava potencializar a articulação das políticas públicas voltadas para a infância, tendo como eixo norteador o desencadeamento de um processo de mobilização social, que viabilizasse o acesso às informações, orientações e conhecimentos acerca do desenvolvimento infantil a todas as famílias das áreas de abrangências do projeto, visando a garantia de condições favoráveis ao desenvolvimento integral das crianças de 0 a 6 anos. O Projeto tinha como finalidade, ainda, articular as ações de saúde, educação, assistência social, trabalho e lazer das diferentes políticas destinadas à criança de 0 a 6 anos em bairros periféricos de Belém.

O Projeto previa a implantação de um modelo de co-gestão a ser desenvolvido tanto no Bairro do Barreiro, quanto na Ilha do Combú, envolvendo governo e sociedade civil. Era um modelo que visava efetivar a partilha do poder político, concretizando uma forma de democracia participativa e promovendo a descentralização administrativa. Neste sentido, as Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Economia e Assistência Social buscavam contemplar as comunidades escolhidas através de ações articuladas, que pudessem potencializar as políticas públicas no município.

O Projeto Belém Criança enquanto ação articulada de atendimento à criança constitui um campo empírico privilegiado para a realização de pesquisas que possam contribuir para uma ação efetiva na política de atendimento. Principalmente, se considerarmos a lógica da eficiência e da racionalidade que estão presentes na gestão dos serviços públicos. Na atualidade, sob a premissa da descentralização, as políticas públicas expressam a desresponsabilização do papel do Estado por meio do estabelecimento de parcerias, traduzidas para os municípios como a necessidade de firmar convênios com diferentes instituições para garantir a efetivação de suas políticas de atendimento.

É importante observar, ainda, a escassez de pesquisas sobre a política de atendimento à criança, principalmente na faixa etária de 0 a 6 anos, retratando dados, estatísticas e

avaliações acerca das políticas públicas implementadas e em fase de implementação no território municipal belenense.

O processo de investigação sobre as políticas de atendimento à criança na região Amazônica, também é recente, o que impulsiona a busca de informações para ampliar tais conhecimentos a fim de que sejam analisados e possam ser disponibilizados por intermédio de materiais escritos que possam subsidiar possíveis pesquisas, planejamento e formulação de políticas públicas para a infância.

É nesse contexto que algumas questões da pesquisas foram elaboradas para delinear o estudo ora proposto, tomando por base as seguintes questões norteadoras: a) Qual a configuração do Projeto Belém Criança implantado no município de Belém no período de 2001 a 2004; b) Como se caracteriza a ação articulada entre os diversos órgãos envolvidos no Projeto Belém Criança?; c) Como se estabeleceu a parceria entre o município e o UNICEF para a implementação do Projeto Belém Criança? d) Qual a percepção que os gestores do projeto e sujeitos participantes têm sobre a ação articulada desenvolvida pelos órgãos integrantes do Projeto Belém Criança?

Responder a essas questões implica proceder a uma análise de aspectos relacionados ao atendimento da criança no Brasil e no município de Belém, a fim de melhor compreender a temática. Para tanto, buscamos contextualizar as políticas públicas e entre elas, as políticas sociais de atendimento à criança; a evolução histórica desse atendimento; o papel do UNICEF como articulador das políticas em âmbito municipal; e o papel do município como executor dessas políticas.

Tais questões estão intimamente relacionadas, uma vez que surgem de delineamentos históricos que contribuíram à configuração de políticas públicas destinadas à criança, privilegiando a ação articulada, o estabelecimento de parcerias e o município como principal elaborador e executor dessas políticas.

Objetivos do Estudo

Tomando como referência o direito da criança à atenção integral, o estudo objetiva analisar as políticas públicas de atendimento à criança no município de Belém no período de 2001 a 2004, tendo como campo empírico o Projeto Belém Criança. Para tanto, propomos analisar sua configuração, caracterizando a ação articulada dos diversos órgãos envolvidos investigando como se realizou a parceria entre o município e o UNICEF para implementá-lo,

avaliando a percepção que os co-gestores e participantes têm sobre a ação articulada desenvolvida pelos órgãos integrantes deste projeto.

Demarcando os caminhos metodológicos e procedimentos técnicos

Construir conhecimento como extensão de sua vida não é uma das tarefas mais fáceis, principalmente quando em sua intencionalidade são atribuídos valores éticos e morais que buscam revelar a realidade de grande parte das contradições. O estudo intitulado *Políticas de Atendimento à criança: desafio da ação articulada no Projeto Belém Criança (2001-2004)* é uma tentativa de responder a muitas inquietações, que nos levaram a questionar o processo de delineamento de políticas públicas destinadas à criança de 0 a 6 anos.

A complexidade na construção do conhecimento demanda entender a política de atendimento integral à criança a partir de uma concepção crítica em que sejam abordadas as inferências da estrutura político-econômico e social no contexto de uma pesquisa comprometida com o desvelamento da realidade.

Procurando relacionar as variáveis sociais, econômicas e políticas que historicamente configuraram as políticas sociais voltadas para as crianças de 0 a 6 anos, a pesquisa foi realizada numa abordagem histórico crítica, estabelecendo a relação entre os elementos situados em um contexto particular com elementos situados em contextos gerais que se relacionam numa perspectiva dialética. O materialismo histórico emerge, neste estudo, como opção teórico metodológica para trilharmos o caminho da construção de conhecimentos onde os sujeitos são compreendidos como históricos numa concretude social.

Alguns princípios do materialismo histórico são apontados por Leite (1994), como importantes no processo de construção do conhecimento, entre eles podemos destacar para situarmos a pesquisa ora proposta: a) a produção e o saber científico são questionáveis; b) a totalidade é um complexo e não a soma de fragmentos; c) o conhecimento é síntese de múltiplas determinações; d) a existência da afirmação dialética entre sujeito e objeto; e e) a consciência histórica como exigência fundamental do processo dialético de aproximação do real.

O materialismo histórico como método não apenas contempla a descrição do fenômeno, mas empenha-se além de descrevê-lo, explicá-lo para transformar a realidade, é uma postura de ação perante a vida e ao mundo. Dessa forma, o objeto de investigação foi desenvolvido considerando que a realidade não é estática, é dinâmica, construída em um

processo constante de mutação, impulsionada por contradições e tensões existentes na sociedade.

Na compreensão de Frigotto (2001, p.73) este método permite a apreensão do real, pois procura desvelar o “real aparente” e possibilita estabelecer as suas mediações que determinam a sua configuração. Para este autor:

Na perspectiva materialista histórica, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida no seu conjunto. A questão da postura, neste sentido, antecede ao método. Este constitui-se numa espécie de mediação no processo de apreender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais (FRIGOTTO, 2001, p.77).

Nesta mesma perspectiva, vale-nos resgatar o pensamento de Gamboa (2001) quando discute esta abordagem não somente como compreensão das relações dos fenômenos, mas na possibilidade de intervirmos criticamente na realidade imposta:

As pesquisas crítico-dialéticas [...] questionam fundamentalmente a visão estática da realidade [...]. Sua postura marcadamente crítica expressa a pretensão de desvendar, mais que o “conflito das interpretações”, o conflito dos interesses. Essas pesquisas manifestam um “interesse transformador” das situações ou fenômenos estudados, resgatando sua dimensão sempre histórica e desvendando suas possibilidades de mudança (GAMBOA, 2001, p.97).

Compreendemos, a partir de uma investigação do método materialismo histórico, que a pesquisa sobre a política de atendimento integral a criança, não pode ser explicada em suas particularidades, mas somente na relação contextualizada e dialógica entre os seus limites com o todo e no processo, buscando explicações em sua evolução histórica, num movimento incessante e não natural, configurando-se como um fenômeno social politicamente construído nas contradições internas da realidade.

Diante destas contribuições, optamos por trabalhar com as abordagens qualitativas de pesquisa que, segundo Bogdan & Biklen (1994), tende a preocupar-se mais com o processo da investigação do que com o produto, todo o ambiente de pesquisa é fonte direta de dados, bem como a importância dos sujeitos que a constroem, com suas subjetividades e as perspectivas que têm de suas vidas. O autor destaca a importância do pesquisador como o principal instrumento deste processo.

Outros elementos, também, ganham importância na visão de autores como Minayo (1993), que considera a fala cotidiana dos sujeitos reveladora de informações como valores, normas, que qualificam a investigação e Gómez (1998) amplia ao tratar da dinamicidade do mundo social, afirmando que:

O mundo social não é fixo, nem estável, mas dinâmico e mutante devido ao seu caráter inacabado e construtivo. Por outro lado, a vida social é a criação convencional dos indivíduos, grupos e comunidade ao longo da história. As complexas assim como mutantes relações condicionadas, de conflito ou colaboração, entre os indivíduos, grupos e sociedade foram criando o que foi denominado realidade social (GOMÉZ, 1998, p.102).

Nesta perspectiva é pertinente discutir a configuração das atuais políticas públicas de atendimento à criança, evidenciando a forma como as mesmas foram redimensionadas pelas políticas neoliberais e pelas diretrizes dos organismos internacionais, dentre os quais se destacam as ações do UNICEF.

Para melhor explorarmos o objeto de estudo estabelecendo relações entre o atual contexto e as novas configurações das políticas de atendimento à criança, foram consideradas três dimensões fundamentais: políticas públicas e sociais, concepção de criança e ação articulada.

Na primeira dimensão a discussão tomou por base alguns estudiosos que discutem os pressupostos da política pública, entre eles: O'Donnell (1996); Azevedo (2004); Jonsson *apud* Rossetti-Ferreira et al (2002), Poulantzas (1977); Gómez e Boyer (2003), Bobbio (1993). Tais teóricos subsidiaram a compreensão de políticas públicas enquanto conjunto de ações que devem ser garantidas pelo Estado na perspectiva dos direitos à sociedade. Estas ações são orientadas por diferentes interesses que podem servir tanto para a manutenção quanto para a mudança da estrutura social. Assumindo-se uma perspectiva democrática, a legitimidade destas políticas precisam estar fundamentadas na universalidade, sustentabilidade, equidade e justiça.

Entre os autores que deram suporte teórico a este estudo no que se refere à política social, destacamos Sposati (1989); Vieira (2001), (2004); Coraggio (1996); Draibe (1997); Soares (2003); Salama (2003) e Castel (2004). A partir destas leituras, depreende-se que a política social deve estar intimamente ligada à garantia de direitos sociais formulados enquanto investimento necessário a melhoria das condições de vida.

Para desenvolver argumentos sobre a concepção de criança nos apoiamos em estudos defendidos por Martins (1993); Rizzini & Pilotti (1995); Kramer (1995); Dermartini (2001); Marcílio (2001); Penn (2002); Rosemberg (2002); Kuhlmann (2003) e Dahlberg; Moss & Pence (2003) os quais confluem seus estudos à concepção de criança enquanto sujeito de direitos, apresentando-se enquanto concepção compartilhada neste trabalho.

A potencialização de ações articuladas nas políticas públicas pressupõe uma ampliação da concepção dos serviços que são garantidos aos sujeitos, pois neste movimento a troca de conhecimentos em diferentes áreas e a construção coletiva de agenda política de ações contribui para a percepção da integralidade do ser humano. Assim, utilizamos as idéias de Junqueira (1998) sobre a intersetorialidade das políticas públicas, os conceitos do UNICEF e da OIT, Teixeira (2002) e Pontual (2005).

Na investigação, foram utilizados os seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa bibliográfica permitiu fazer uma revisão da literatura pertinente às políticas públicas e sociais permitindo conceituá-las e contextualizá-las a partir de cada contexto histórico, estabelecendo a sua configuração no processo de atendimento às crianças de 0 a 6 anos; permitiram, ainda, um estudo da legislação brasileira e dos pressupostos teórico-metodológicos que fundamentam a questão da infância.

A sistematização de orientações dos organismos internacionais e nacionais definidoras de políticas para a infância foi possibilitada pela pesquisa documental realizada em projetos, programas, decretos, portarias, relacionados ao estudo ora proposto.

A entrevista semi-estruturada possibilita coletar e organizar as informações referentes ao Projeto Belém Criança, sendo utilizada para captar as impressões subjetivas e esclarecer as percepções dos sujeitos neste processo de estudo. Bogdan & Biklen (1994) definem que a entrevista ao ser proposta como desencadeadora de informações a respeito de um objeto de estudo possibilita recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma idéia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo. Ainda, nesta perspectiva Carspecken apud Pérez Gómez (2001, p. 73) afirma que:

A entrevista é um instrumento e uma ocasião inigualável para propiciar a construção compartilhada do conhecimento através do diálogo e do contraste, sempre que se estimule uma interação real entre as idéias dos participantes entre si e com o investigador (CARSPECKEN apud PÉREZ GÓMEZ, 2001, p. 73).

Os sujeitos entrevistados foram escolhidos por sua relação de proximidade com o percurso do PBC no período de 2001 a 2004. Foram entrevistadas 10 pessoas envolvidas em várias etapas do projeto. Entre eles: a) os co-gestores, representantes das quatro secretarias municipais; b) os comunitários do Barreiro; c) o representante do UNICEF d) profissionais que participaram da elaboração inicial do projeto.

Nas entrevistas foram focalizadas informações relativas à concepção do programa e tiveram como foco o processo de elaboração e implementação, privilegiando o surgimento da proposta e seu contexto político; concepções de criança e infância contidas no projeto, as ações consideradas prioridades, as ações articulada/intersetorialidade e o papel do UNICEF nesta articulação.

Em se tratando do processo de execução, as entrevistas pautavam-se em questões como: o processo de formação dos sujeitos envolvidos, a ação articulada na prática cotidiana do projeto e a participação popular/ mobilização social.

Quanto à avaliação, as questões versaram sobre os seguintes aspectos: a participação dos sujeitos e das instituições envolvidas, a importância do projeto para a comunidade, as dificuldades enfrentadas para a implantação do Projeto, e o entendimento dos sujeitos sobre PBC enquanto uma política pública.

Os sujeitos envolvidos na construção deste estudo totalizaram dez pessoas. Todas as secretarias participantes do projeto foram entrevistadas, a saber: Saúde, Educação, Assistência e Economia. A escolha de técnicos do município justificou-se pela participação na elaboração inicial do projeto. O UNICEF por ser o órgão financiador, trazendo elementos significativos neste cruzamento de informações para a análise proposta. As entrevistas com a comunidade objetivavam relacionar o que foi dito, proposto com o que foi efetivado, buscando identificar se o projeto se configurava como uma ação articulada.

A escolha destes sujeitos se deu por considerarmos que suas vinculações ao PBC, ou seja, a participação dos mesmos em alguma fase do projeto, os habilitava para analisar o PBC. As suas falas poderiam ser reveladoras de diferentes significados, os quais articulados à fundamentação teórica, contribuiriam na construção das análises de estudo.

Para fazer referências aos depoimentos dos sujeitos e manter o anonimato das informações prestadas, optamos por utilizar nomes fictícios.

Após a coleta de dados, procedemos à sistematização e categorização das informações. O processo de análise se construiu num diálogo constante entre os sujeitos e as referências

teóricas sistematizadas, sem perder de vista as mediações e contradições que constituem o fenômeno estudado.

Estrutura do trabalho

Na introdução deste estudo é apresentada a contextualização da temática, evidenciando as questões e objetivos da pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos. A estrutura textual está organizada em quatro capítulos, que são: *As Políticas Públicas para a Infância no Brasil, As Políticas Públicas para Garantir o Tempo de Infância, O Projeto Belém Criança: uma leitura a partir da ótica dos documentos e dos seus elaboradores e Diferentes visões sobre a implantação, a execução e a avaliação do Projeto Belém Criança.*

No primeiro capítulo, realizamos uma sucinta incursão sobre os conceitos de Políticas Públicas e Políticas Sociais, com a finalidade de identificar a configuração que as mesmas foram assumindo em diferentes contextos históricos e que repercussão tiveram nas políticas direcionadas à criança. Discutimos ainda como foram se construindo variadas concepções de criança e como as mesmas estão articuladas a um determinado modelo econômico e, por fim, ressaltamos o contexto neoliberal e os delineamentos dos organismos internacionais na política de atenção integral à criança nas últimas décadas.

No segundo capítulo discutimos as políticas de atendimento à criança no Brasil, os antecedentes dessas políticas no município de Belém e a análise da contextualização histórica destas políticas. Destacamos também o papel do município de Belém na implementação de políticas de atendimento à criança numa perspectiva de descentralização e de estabelecimento de parcerias como estratégia assumida no período de 2001 a 2004.

O terceiro capítulo situa o contexto de criação do Projeto Belém Criança para o atendimento da criança de 0 a 6 anos no município de Belém. Caracteriza esse programa evidenciando os seus fundamentos e a sua forma de organização, tomando como referência os documentos e a percepção dos seus elaboradores.

O quarto analisa a partir das perspectivas dos entrevistados qual a percepção que os mesmos têm da implantação, da execução e da avaliação do Projeto Belém Criança, enquanto uma política pública de ação articulada voltada para a criança de 0 a 6 anos.

As considerações finais, longe de serem conclusivas, evidenciam a dinâmica da construção de atendimento à criança, mas que enfrenta desafios para se constituir enquanto política pública efetivamente. Os estudos evidenciam que sem a cobertura universal de seus direitos e de ações voltadas para uma política de atenção integral à criança na faixa etária de 0

a 6 anos, dificilmente a infância cidadã sairá do papel e se efetivará em forma de ações governamentais ou não-governamentais articuladas.



Arquivo pessoal

“Dia a dia nega-se às crianças o direito de ser crianças. Os fatos, que zombam desse direito, ostentam seus ensinamentos na vida cotidiana. O mundo trata os meninos ricos como se fossem dinheiro, para que se acostumem a atuar como o dinheiro atua. O mundo trata os meninos pobres como se fossem lixo, para que se transformem em lixo. E os do meio, os que não são nem ricos nem pobres, conserva-os atados à mesa do televisor, para que aceitem desde cedo, como destino, a vida prisioneira. Muita magia e muita sorte têm as crianças que conseguem ser crianças.”

De pernas pro ar – a escola do mundo às avessas

Eduardo Galeano

Capítulo I - As Políticas Públicas para a Infância no Brasil

1.1 - Políticas Públicas: algumas considerações iniciais

1.2 - Políticas Sociais no Contexto das Políticas Públicas

1.3 - A Construção Política de uma Concepção de Criança e Infância

1.4 - As Políticas Públicas de Atendimento Integral à Criança no Contexto Neoliberal

1.5 - O Papel do UNICEF na Política de Atendimento à Criança

1 - As Políticas Públicas para a Infância no Brasil

Ao buscar compreender o desenvolvimento de políticas públicas destinadas à criança na faixa etária de 0 a 6 anos, necessário se faz analisar o percurso histórico do seu atendimento, suas possibilidades e seus limites em uma perspectiva contextualizada, devendo-se considerar a estrutura sócio-econômica e política na qual se desenvolvem. É importante, também, considerar as contraditórias relações de poder existentes na sociedade e sua influência na construção de concepções de criança e infância, que distantes de serem neutras, são políticas e incorporam a importância que é dada à criança em cada contexto histórico.

Esta compreensão anuncia-se como o primeiro passo na perspectiva de superar concepções que, ainda, desconsideram a indissociabilidade entre o cuidar e o educar e que estão presentes tanto nas instituições, quanto nas concepções dos responsáveis pela formulação de políticas que visam o atendimento da criança em diferentes contextos sociais.

Nesta perspectiva, é pertinente discutir a configuração das atuais políticas de atendimento à criança, evidenciando a forma como as mesmas foram redimensionadas pelas políticas neoliberais e pelas diretrizes dos organismos internacionais, dentre os quais, se destacam as ações do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, que tem entre seus objetivos principais apoiar ações destinadas à melhoria da qualidade de vida da criança.

Historicamente essas políticas foram sendo dimensionadas tendo como suporte a luta dos movimentos sociais, pressionando o Estado brasileiro para que o mesmo adotasse políticas voltadas à criança, garantindo os direitos fundamentais dos cidadãos de 0 a 6 anos, o que só foi aprovado pela Constituição Federal de 1988.

No âmbito das discussões da política de educação infantil, enquanto uma das políticas públicas destinada à criança, à família e a mulher¹, constata-se que é estabelecido o direito da criança de se desenvolver integralmente, no entanto, a grande complexidade desse atendimento, exige uma articulação de ações entre os vários órgãos responsáveis por esses serviços, o que torna a efetivação dessas políticas bastante questionáveis. Portanto, interessa-nos questionar como vem sendo pensada, discutida e efetivada uma política de atenção integral que garanta o desenvolvimento da criança em todos os aspectos?

¹ As políticas de atendimento à criança foram conquistadas paralelamente aos direitos femininos, pois mesmo sendo tidas como um direito inalienável da criança, elas não se efetivavam. Historicamente se observava que muitas mães só conseguiam ingressar no mercado de trabalho se fosse garantido espaços de período integral para seus filhos, dessa forma o direito da mulher foi indispensável para que os direitos das crianças fossem atendidos. Vale ressaltar que hoje os direitos da criança constroem-se numa complexidade de relações que ultrapassam as discussões acerca dos direitos das mulheres trabalhadoras.

É evidente que discutir a política de atendimento à criança, numa perspectiva de atenção integral, implica, em entender a conjuntura política na qual estamos inseridos, aprofundando a reflexão acerca das mudanças políticas de atendimento, das legislações que as regem e das ações que o poder público tem operacionalizado para garantir e ampliar a efetivação desses direitos.

1.1 - Políticas Públicas: algumas considerações iniciais

A discussão acerca das políticas públicas remete-nos à necessidade de analisarmos como estas emergiram na história da sociedade, o que as caracteriza enquanto públicas e de responsabilidade do Estado e que determinações são impostas a sua efetivação.

A política pública pode ser entendida, segundo O' Donnell (1996), como um conjunto de ações e omissões que manifestam uma determinada modalidade de intervenção do Estado em relação a um problema que desperta a atenção, o interesse ou a mobilização de outros atores da sociedade civil.

Nesse entendimento, pode-se dizer que a mesma não se constitui um ato reflexo, nem uma resposta isolada, mas sim em um conjunto de iniciativas e respostas, manifestas ou implícitas, que observadas em um momento histórico e em um contexto determinado, permitem inferir a posição do Estado frente a uma questão que envolve setores significativos da sociedade.

Dessa forma, fica evidente que ao analisarmos as políticas públicas devemos levar em consideração não apenas as intenções estabelecidas pelos governos, mas devemos considerar também a não-ação, ou seja, o que é escolhido ou não como política, pois as escolhas e as omissões têm repercussão sobre a sociedade de modo geral.

Discutindo sobre a especificidade da constituição das políticas públicas, Azevedo (2004, p. 5), faz as seguintes colocações:

[...] quando se enfoca as políticas públicas em um plano mais geral, e portanto mais abstrato isto significa ter presente as estruturas de poder e dominação, os conflitos infiltrados por todo o tecido social e que têm no Estado o *locus* de sua condensação. [...] Em um plano mais concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente.

Essas relações configuram a forma como as políticas são instituídas e operacionalizadas em um determinado momento histórico. Nessa lógica, a configuração das políticas públicas estabelece o grau de importância que deve ser dado aos sujeitos enquanto cidadãos de direitos, que devem ou não participar ativamente de sua elaboração, implementação e avaliação.

Em se tratando de políticas públicas, podemos dizer que as mesmas foram concebidas no seio da teoria liberal moderna, cujos pressupostos têm como base que o bem-estar e a igualdade se constituem em pré-requisitos indispensáveis ao exercício pleno da cidadania. Dessa forma, o Estado deveria assumir a responsabilidade de promover, regular e redistribuir essas políticas, assegurando a universalidade e contemplando a coletividade, como característica de importância singular na concretização dos direitos. Para Azevedo (2004, p. 20):

[...] esse processo foi viabilizado por múltiplas orientações econômicas e políticas que incidiram sobre a composição das classes sociais e sobre os modos de explicitação dos conflitos entre capital e trabalho. Construiu-se pois, a partir das lutas históricas dos trabalhadores por emprego e pelos direitos de proteção ao trabalho, demandas que paulatinamente, encontraram algum espaço de viabilização nas metas de pleno emprego, do crescimento e da estabilidade dos preços.

Nesse entendimento do que seja política pública deve ser descartado o excessivo descompromisso visualizado em “pacotes” de políticas compensatórias e focalizadas pois, essas políticas não só refletem, mas deixam marcas de abandono, violência e principalmente de negação da cidadania, o que na visão de Mauro Del Pino, baseado em estudos de Chico de Oliveira, significa que *o Estado fica condenado a ser carrasco de seu próprio povo* (DEL PINO, 2001, p. 73).

A formulação de uma política pública emerge inicialmente dos anseios da sociedade e requer necessariamente a mobilização de diversos sujeitos, tanto da sociedade civil quanto do Estado, que através da discussão e argumentação fundamentadas em idéias, identificam os diversos interesses de um determinado segmento da sociedade, constituem um movimento de luta constante para a garantia da inclusão de suas reivindicações na agenda política, para que posteriormente, possam ser regulamentadas como políticas públicas, onde a partir desta visibilidade conquistada para a questão em pauta, formulam-se ações, traçam-se alternativas a serem adotadas.

Nesta continuidade, busca-se implementar as políticas públicas desenvolvendo ações para a efetivação e garantia dos direitos, distanciando-se da idéia tecnocrata, que credita à população e aos técnicos a idéia de passividade, como se estes não fossem sujeitos sociais capazes de intervirem e modificarem o percurso planejado.

Para um melhor entendimento da concepção de política pública, faz-se necessário o entendimento dos termos “político” e “público”. O primeiro, palavra de origem inglesa *politics*, traz consigo significado abstrato e impreciso, insuficiente para expressar sua capacidade transformadora. Analisá-la enquanto um processo histórico das relações da sociedade, torna-se preciso. E ao concebê-la enquanto uma situação dinâmica agrega-se valor à concepção de política, principalmente a partir da compreensão de que existem diferentes formas de ação política, que ao se relacionarem, caracterizam-se como uma forte expressão de vida, passando a ser determinantes para a escolha de um projeto de sociedade, consciente ou não.

Paulo Freire, em seu livro *Política e Educação* (1995), ao analisar o exercício da política aponta a importância da compreensão histórica da realidade como elemento contribuidor à emancipação social contrapondo-se a uma política a-histórica que imprime no ser humano uma falsa incapacidade de afirmar-se sujeito de transformação. No entendimento do autor,

A prática política que se funda na compreensão mecanicista da história, redutora do futuro à algo inexorável, “castra” as mulheres e os homens na sua capacidade de decidir, de optar, mas não tem força suficiente para mudar a natureza mesma da história. Cedo ou tarde, por isso mesmo, prevalece a compreensão da história como possibilidade, em que não há lugar para as explicações mecanicistas dos fatos nem tampouco para objetos políticos de esquerda que apostam na capacidade crítica das classes populares (FREIRE, 1995, p.13).

Neste sentido, acreditamos na possibilidade da política fazedora e feita de/na história, ou melhor, de/na história de homens e mulheres, jovens e velhos, independente da raça, religião, opção sexual, condição econômica, capaz de influenciá-la na complexidade de suas existências, assim como, acreditamos na forte condição humana de agir politicamente ao posicionar-se contra a política hegemônica que busca caricaturar o ser humano na sua grande maioria em bandido, meninos de rua, prostitutas, doentes, drogados, sem teto.

Ao assumir um posicionamento democrático, um sistema político de um país poderá elevar sua população à condição de cidadão com direitos políticos efetivos e teoricamente

iguais, onde o povo seja considerado não como simples objeto sobre o qual o Estado tem poder, mas como um dos elementos constitutivos deste próprio Estado (PEREIRA, 1995, p.91).

Este entendimento, encontra respaldo no conceito de Gramsci de “Estado ampliado”. Segundo Dore Soares (2000, p.101), ao elaborar a concepção de “Estado ampliado” o autor nos revela a grandeza e complexidade existente nesta terminologia que perpassa por diferentes questionamentos sobre a natureza do Estado, apontando que este, tendo sua noção ampliada, incorpora a sociedade civil em sua estrutura de sociedade política não por buscar coerência em suas ações mas para conseguir uma hegemonia mesmo que seja revestida de coerção .

Discutindo a noção de Estado e a sua função nas políticas públicas, Poulantzas (1977) vai além do ponto de vista de Gramsci, para ele o Estado funciona a fim de organizar as classes dominantes e reduzir a concorrência entre elas, enquanto aumenta a competição entre classes dominadas isolando cada um dos seus membros em seu espaço individual, mas mantendo a sua legitimidade aos olhos das classes dominadas, afirmando ser uma força unificadora e representativa dos interesses do povo. Nesse sentido, ao realçar a política de Estado a considera mais *como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes do que como formulações racional de um projeto global e coerente* (1977, p.157). Para ele,

As classes populares sempre estiveram presentes no Estado, sem que com isso tenha modificado jamais alguma coisa no núcleo essencial do Estado. A ação das massas populares no seio do Estado é a condição necessária para sua transformação, mas não é o bastante (POULANTZAS, 1977, p. 165).

Vale ressaltar que as políticas públicas têm sido desenvolvidas pelo Estado não só por jogos de interesses da classe dominante, mas emergem também da sociedade que, organizada, busca respostas e compromisso por parte de seus representantes legais. Segundo Poulantzas (1977), estes interesses de classes estão dentro de um campo de luta e que deve ser entendido:

[...] não como um simples fenômeno derivado das suas estruturas ou sejam determinadas exaustivamente por elas. Devem ser entendido, sim, que o campo de luta de classes tem efeitos fundamentais sobre o Estado, mas são efeitos realizados nos limites colocados pelas suas estruturas, na medida em que regulam uma série de variações (POULANTZAS, 1977, p. 180).

Considerando a amplitude do que se espera da ação do Estado, é importante compreender qual a dimensão do termo “público”. A noção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada, pois remete a adoção de novos mecanismos de articulação entre Estado e sociedade civil, permitindo superar perspectivas que identificam o estatal com o público e o privado com o mercado.

Discutindo sobre o conceito de público e suas interfaces com o privado, Habermas (1984) considera que este fato pode escamotear e facilitar grandes possibilidades de interpretações gerando confusões tendenciosas tanto na mente de letrados quanto de iletrados, permitindo a manipulação ideológica do termo. Ao tentar elucidar o que é público Habermas sintetiza:

Chamamos de públicos certos eventos quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um – assim como falamos de locais públicos ou de casas públicas. Mas já falar de prédios públicos não significa apenas que todos têm acesso a eles; eles nem sempre precisam estar liberados à frequência pública; eles simplesmente abrigam instituições do Estado e, como tais, são públicos. O Estado é o poder público. Ele deve o atributo de ser público à sua tarefa de promover o bem público, o bem comum a todos os cidadãos (HABERMAS, 1984, p.14).

Assim, embora as políticas públicas sejam promovidas pelo Estado estas não são exclusivas do mesmo, pois no seu percurso vários interesses se manifestam, as lutas de classes acirram a disputa por seus ideais, mas muitas vezes o que prevalecem são os interesses dos indivíduos privados. Este Estado, para Poulantzas (1977), é organizado como unidade política de uma sociedade com interesses econômicos divergentes, não interesses de classes, mas interesse de “indivíduos privados”, sujeitos econômicos.

Também Poulantzas ressalta que o Estado apresenta uma ambivalência característica a respeito das classes dominantes e das classes dominadas, gerando uma contradição interna entre os conceitos de “privado-público”. Neste sentido, o Estado capitalista tem por função desorganizar politicamente as classes dominadas, enquanto organiza politicamente as classes dominantes; de excluir do seu seio a presença, enquanto classes, das classes dominadas, enquanto nele introduz enquanto classes, as classes dominantes (POULANTZAS, 1977, p.182).

A construção de políticas públicas vincula-se a uma concepção de bem comum, dentro de uma sociedade em que o Estado garante e respeita os direitos através de ações governamentais que, obrigatoriamente, deveria assegurar a todos os cidadãos o acesso, sem qualquer distinção.

Segundo Azevedo (2004), no conceito de políticas públicas deve-se considerar: a) os recursos do poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, principalmente na máquina governamental, o seu principal referente e b) que as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar.

No contexto destas reivindicações e das crescentes necessidades de manutenção do capital o projeto de sociedade civil vai se delineando como um pilar na luta pela garantia de condições fundamentais do ser humano através de implementação de políticas públicas.

Em qualquer circunstância, ao se pensar em políticas públicas, há de se considerar como necessária a participação política da sociedade civil. Esta deve ter sempre presente que as políticas não são neutras, pois, por traz de seus ideais estão representados interesses que se agregam ao longo da história a interesses principalmente econômicos, de classes já dominantes ou de classes que ainda querem dominar.

As políticas públicas vão sendo construídas nas tensões contraditórias entre dominantes e dominados, onde o interesse do grande capital tem historicamente alimentado o progressivo descompromisso na formulação de políticas públicas voltadas para a sociedade com a finalidade de emancipação, ao invés disso, as políticas adotadas tornam a população mais dependente de programas que buscam compensar “carências” estruturais. Essas políticas são construídas tomando como referência o discurso de que a pobreza é a única culpada pela situação de exclusão em que vive a grande maioria da população servindo de inspiração ao anúncio de políticas, que se pretendam implementar em países em desenvolvimento, como o Brasil. Tais políticas no entender de Castel (2004) devem ter um significado muito mais amplo, pois:

As medidas tomadas para lutar contra a exclusão *tomam o lugar* das políticas sociais mais gerais, com finalidades preventivas e não somente reparadoras, que teriam por objetivo controlar *sobretudo* os fatores de dissociação social. Esta tentação de deslocar o tratamento social para as margens, não é nova. Corresponde a uma espécie de princípio de economia no qual se podem encontrar justificativas: parece mais fácil e mais realista intervir sobre os efeitos de um disfuncionamento social que controlar os processos que o acionam, porque a tomada de responsabilidade desses

efeitos pode se efetuar sobre um modo *técnico* enquanto que o controle do processo exige tratamento *político* (CASTEL, 2004, p.32).

As mudanças presenciadas na ação do Estado são enfatizadas cada vez mais a partir de uma tendência tecnicista e burocratizada expressa pela justificativa da racionalidade capitalista. No percurso da reestruturação produtiva, no atual contexto mundial, acompanhado da “globalização” econômica que marcam profundamente as relações de trabalho, segundo Havey (1992), a ação do estado é reduzida, e de suas atividades é suprimida a capacidade política para o enfrentamento dos motivos estruturais de exclusão social, os quais foram se firmando no processo de consolidação do sistema capitalista. A função do Estado passou a privilegiar a superficialidade remediadora como intervenção, o que se manifesta apenas administrativamente na realidade social, em detrimento da superação dos problemas sociais a partir de uma nova proposta e de um novo projeto de sociedade.

1.2 - Políticas Sociais no Contexto das Políticas Públicas

A origem da política social é considerada pela maior parte dos especialistas e estudiosos da área, entre eles, Sposati (1989), Vieira (2004) como estando associada à formação do Estado Moderno e que a mesma vem se intensificando no último século, identificado-se com as ações, com as estruturas e com os processos do Estado de Bem Estar Social. A política social na conceituação de Gómez e Boyer (2003, p.21) é *genérica e tradicionalmente concebida como aquela parte da política geral que tem como objetivo específico promover o bem-estar econômico-social da população.*

A atuação no campo das políticas sociais se fazem mais “visíveis” à sociedade, ora através de discursos propagandísticos, ora através de práticas pontuais, sendo muitas vezes operacionalizadas pela própria sociedade civil através de organizações não governamentais.

Discutindo sobre políticas sociais, Titmuss, apud Azevedo (2004, p. 30), classificou o sistema de proteção social em três tipos básicos: a) o “modelo residual de bem estar” típico das sociedades em que a intervenção do Estado só ocorrerá quando falharem os recursos privados. Caracteriza-se pelo caráter tópico e temporariamente limitado da ação estatal, mobilizada apenas durante as situações emergenciais; b) o “modelo industrial de ampla realização”, corresponderia àquele em que o estado interviu parcialmente, voltando-se para a correção dos efeitos do mercado; c) o “modelo institucional redistributivo” caracterizado pela distribuição de bens e serviços públicos sociais que não teriam como referente os vínculos dos

indivíduos com o mercado, são os serviços aos quais teriam direitos todos os cidadãos, sem discriminação.

Sposati (1989, p.29) ao referir-se sobre as atuais políticas sociais considera que estas são calcadas no modelo assistencial, onde se consagram formas populistas e de benemerência na tentativa de suprir as necessidades das classes subalternizadas. Tais características marcam, historicamente no Brasil, o enfrentamento das questões sociais que incorporam uma tendenciosa e perversa condição de assistencialismo que, por meio da ação do Estado assiste, beneficia e favorece o trabalhador enquanto um sujeito excluído, de bens e serviços. Para esta autora, as políticas sociais possuem dupla face onde:

O assistencial é uma forma de caracterizar a exclusão com face de inclusão, pela benevolência do Estado frente à “carência dos indivíduos”. Não é ele, de per si, a exclusão. Esta se dá também nas políticas sociais das sociedades capitalistas desenvolvidas, uma vez que, no limite, o conflito capital-trabalho permanece mantendo a desigualdade social. Mesmo ampliando-se a qualidade e quantidade do usufruto de bens e serviços pela força do trabalho o Estado burguês permanece pautado na “distributividade” das soluções nos limites dos interesses do capital (SPOSATI, 1989, p.31).

As políticas sociais estão intimamente relacionadas com as exigências feitas pelo modo de produção e seus reflexos na sociedade, assim como pelas instituições presentes em cada fase da sociedade com o universo de suas ideologias.

As políticas sociais podem ser caracterizadas com base nas teorias liberal e socialista, assumindo, portanto, configurações diferentes de acordo com a organização da sociedade para a qual as mesmas são direcionadas. Nesse sentido, Gómez & Boyer (2003) fazem o seguinte esclarecimento sobre as políticas sociais:

Desde un punto de vista ideológico, la distinción más tradicional es la siguiente: *concepciones liberales y concepciones socialistas* de política social. Las primeras se caracterizan por el hecho de intervenir *ex post*, es decir, después de que fracasen los privados (individuos, familias y mercado). Mientras que las segundas se definen mediante una programación *ex ante* de las intervenciones ante una emergencia o previsión de las necesidades sociales. Ambas concepciones entienden la política social como conjunto de medidas relativas a la posición de los individuos en la sociedad y a su nivel de vida, relativo o absoluto. Pero se diferencian en la forma de entender la acción política en la/sobre la sociedad (GÓMEZ & BOYER, 2003, p. 23).

Dessa forma podemos entender que o que determina a forma de organização das políticas sociais é o modelo de sociedade vigente em um determinado momento histórico, portanto, a construção das políticas é histórica e datada, podendo se modificar de acordo com os valores, a cultura e os princípios que são adotados em cada sociedade.

Observa-se que o Estado assume um papel em cada época, principalmente em função do mundo do trabalho, das relações estabelecidas na sociedade e a partir destes buscam o enfrentamento das crises que trazem destruições e exclusões perversas para a população, demandando ações que visem suprir carências. No entanto, o principal objetivo é manter uma certa estabilidade do sistema. As crises do sistema capitalista, no entendimento de Frigotto,

[...] têm uma mesma gênese estrutural, mas que cada vez traz uma mesma materialidade específica. Na busca de suplantar a crise o capitalismo vai estabelecendo uma sociabilidade onde cada novo elemento que entra para enfrentá-la constitui, no momento seguinte, um novo complicador². A entrada do Estado como imposição necessária no enfrentamento da crise de 29 foi, ao mesmo tempo, um mecanismo de superação da virulência da crise e um agravador da mesma nas décadas subseqüentes. A volta às teses monetaristas e mercantilistas protagonizadas pelo ideário neoliberal explicita a ilusão de que o problema crucial esteja nos processos de planejamento e, portanto, de interferência do Estado na economia³ (FRIGOTTO, 1996, p. 66).

No que se refere ao modelo de política social adotado pelas teorias liberais, a história nos mostra que as idéias liberais de Estado mínimo prevalentes no final do século XIX e início do século XX traziam como interesse principal assegurar a ordem e a propriedade sobre a égide de um mercado como regulador “natural” das relações sociais e o que dava destaque

² “Vários trabalhos, partindo das análises de Marx em *O capital*, sobre as formas mediante as quais o capitalismo enfrenta suas crises cíclicas, abordam esta problemática. Gianotti, num texto sobre as “Formas de sociabilidade capitalista”, mostra como na atual fase do capitalismo o capital, para reproduzir-se, necessita de “formas de produção postas pelo capital como o seu outro e que crescem com ele”. Neste contexto analisa a função do Estado, do fundo público, da riqueza social, do trabalho improdutivo e a própria natureza das classes sociais. (Gianotti, 1983: 216-99) Francisco de Oliveira, em várias análises, das quais destacamos “O terciário e a divisão social do trabalho”, (1981) “O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público”, (1988b: 8-28) discute, no primeiro caso, a idéia de que o trabalho improdutivo não é externo, alheio ao trabalho produtivo, mas parte de um mesmo movimento contraditório. No segundo texto, expõe o papel central do fundo público na superação da crise dos anos 30 e, portanto, na definição do padrão de acumulação capitalista dos últimos 50 anos, padrão este que, a partir dos anos 70, entra em crise. Magdof (1978) mostra como a entrada do Estado na economia não se apresentou como uma escolha entre outras alternativas, mas como uma imposição” (FRIGOTTO, 1996, p. 66).

³ “Certamente, o Estado sempre se constituiu num ator político na consecução dos interesses da classe burguesa. Todavia, como analisa Gramsci (1978), já na década de 20, a complexidade dos processos de acumulação foi desmascarando de forma cada vez mais clara a imagem de Estado liberal neutro, árbitro do bem comum. A atividade econômica, ao contrario de ser resultado de forças livres do mercado e de uma racionalidade puramente técnica, resulta, cada vez mais, da atividade política. Crises econômicas redundam em risco do Estado e vice-versa.” (FRIGOTTO, 1996, p.66).

ao indivíduo era sua posição dentro da sociedade, bem como os bens que possuía. Na concepção de Sposati, estas políticas podem se configurar enquanto um mecanismo de manutenção da força de trabalho e neste sentido, pondera:

A política social tem sua gênese na relação capital-trabalho, mas não chega a ser só controle ou só salário indireto. [...] ela assume o caráter de mecanismo regulador das relações sociais. O casuísmo histórico de que a política social se revestiu, como estratégia para o desenvolvimento econômico, reforça essa compreensão. É na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também no exercício da dominação política (SPOSATI, 1989, p.33).

Para autores como Gómez & Boyer (2003), do ponto de vista histórico-sociológico existem quatro grandes concepções de política social: a) a primeira concepção que entende política social como as intervenções que adquirem expressões de caridade, altruísta e de beneficência; é a visão assistencialista; b) a segunda, que entende a política social como um conjunto de objetivos e instrumentos de ajuda aos pobres e aos débeis como forma de controle social; c) uma terceira concepção que define a política social como uma forma de reprodução social ampliada da força de trabalho e a d) que define e interpreta a política social como a realização dos direitos sociais de cidadania.

A evolução dessas concepções se dá a partir das constantes crises do sistema capitalista as quais fazem se intensificar as disparidades sociais que determinam novas relações entre o capital, o trabalho e o Estado. A função do Estado de mediador dessas políticas se dá de forma alternada, ora intervindo diretamente na formulação, execução e acompanhamento das políticas, ora exercendo apenas o papel de coordenador das políticas e detentor do controle apenas na concepção e avaliação.

Dessa forma, a função do Estado varia de acordo com os interesses do grande capital. A classe dominante ao perceber os limites de se ter o mercado como regulador das relações, encontra no Estado, o mediador, com o papel de intervir e regular a ordem social. Muitas vezes apresentando disfarces de uma política influenciada pelos interesses dominantes que eram pensadas não em benefícios dos trabalhadores, no entanto, serviriam apenas para evitar a eclosão de revoltas e lutas de classes sociais, o que prejudicaria o sistema capitalista e sua acumulação de riquezas.

O Estado mesmo não sendo suficiente para a consolidação dos direitos sociais, garantindo a cidadania, a história da humanidade nos mostra, que mesmo assim ele é capaz de

reduzir os impactos competitivos (ou estimulá-los) do mercado quando assume a lógica da inclusão com compromisso do prevaecimento dos interesses e do bem comum em confrontação com os interesses do mercado. Segundo Borón (1999), torna-se inútil esperar que na esfera do mercado a justiça social tenha espaço, pois: [...] *o mercado é, na realidade, um âmbito das confrontações impiedosas – a esfera do egoísmo universal, como observa Hegel – na qual há ganhadores, que são fortemente recompensados e perdedores que são correspondentemente castigados* (BORÓN, 1999, p.24).

É com Otto Bismarck, ainda no final do século XIX na Alemanha, que vamos ter notícias de um primeiro sistema estatal de seguro social. Esse fato, passou a ser considerado como o marco do Estado de Bem Estar e como uma política dirigida à classe trabalhadora que procurava romper com o caráter de benemerência e discricionário das instituições baseadas e estigmatizadas pelas leis destinadas aos pobres.

A história do capitalismo, como a história de lutas contra hegemônicas de poder, é acompanhada pela constituição de sistemas de garantias de direitos diferenciados, onde cada país o adota com intensidade e formas distintas de acordo com seus ordenamentos políticos sociais.

A evolução das estruturas do Estado de Bem Estar foram sendo construídas, como já apontadas, gradualmente atingindo, primeiramente, grupos restritos, e somente após a Segunda Grande Guerra Mundial é que seus princípios ganharam idéias mais voltadas a alcançar um maior número de trabalhadores, universalizando a prestação de serviço de forma mais igualitária. Para Esping-Andersen (1991), estabelecer o que seja um Estado de Bem Estar Social constitui-se numa tarefa complexa e não pode ser compreendido apenas como termos de direitos e de garantias, mas a partir de uma relação entre as atividades estatais, mercado e família em termos de provisões sociais. Segundo este autor:

Uma definição comum nos manuais é a de que ele envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Esta definição passa ao largo da questão de saber se as políticas sociais são emancipadoras ou não; se ajudam a legitimação do sistema ou não; se contradizem ou ajudam o mercado; e o que realmente significa “básico”? Não seria mais apropriado exigir de um welfare state que satisfaça mais nossas necessidades básicas ou mínimas? (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 98).

Na atualidade, as mudanças estruturais continuamente emergem com a perda de garantias de direitos sociais, políticos e econômicos para a grande parte da população que se

encontra nas linhas estruturais da pobreza devido à má distribuição de recursos e de agravantes sociais como: o crescente aumento do desemprego; a dificuldade de ter garantido o acesso à serviços oferecidos pelo Estado; bem como o sucateamento que este vem enfrentando, ou melhor, se entregando. Segundo Wilensky apud Gómez & Boyer (2003, p.22):

[...] el Estado de bienestar es el conjunto de las garantías y de las intervenciones elaboradas por el Estado para asegurar unos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación a todo ciudadano como “derecho social” y no como caridad, también se está definiendo la política social, como si esta última coincidiese con la extensión en cantidad y calidad de las prestaciones sociales del Estado a los ciudadanos[...] (WILENSKY apud GÓMEZ & BOYER, 2003, p.22).

A garantia dos direitos para a cidadania num sistema de proteção integrado e elaborado com o propósito de uma vida mais feliz, para a população de uma maneira geral, deveria ser prioridade na prestação de serviços oferecidos pelo Estado, através de suas políticas sociais enquanto um direito e como um elemento impulsionador da emancipação humana e não como mero favor ao trabalhador numa incessante dependência.

Ao analisar os sistemas de proteção social na América Latina, e mais especificamente no Brasil, e sua relação com a democracia, Draibe (1997) enfatiza que o Estado de Bem Estar é a própria regulação social do capitalismo avançado e onde estes sistemas são fracos, a população se vê afetada por grandes iniquidades sociais. Esta desestruturação, que afeta tais sistemas, tem sua origem inegavelmente, nas mudanças ocasionadas no mundo do trabalho acompanhada pela transformação produtiva, e que têm ocasionado o desemprego estrutural, o subemprego, o emprego precário e de baixa qualidade, a informalização das relações de trabalho, entre outras. Segundo Draibe:

Os mais nítidos efeitos sociais desse processo plasmam-se em tendências de ampliação das desigualdades, aumento e diversificação da pobreza. Para a política social em geral, o resultado mais dramático é a perda de sua integridade sistêmica, ou seja, as rupturas das relações e vínculos que as estruturavam como sistema de políticas – condição de sua eficácia no passado (DRAIBE, 1997, p.8-9).

A ausência de um sistema de garantia de direitos eficiente, somada a estas reformas “estruturantes da desigualdade” aumentam a quantidade de seres humanos em condição de

extrema pobreza. Destes, milhares são crianças, que num mundo repleto de “boas intenções” a seu respeito, como: as declarações, as convenções e os tratados não são suficientes para lhes elevar à condição de cidadão. Nesta história, ser criança é ser a vítima mais sacrificada dos “ajustes” que impedem a plenitude do tempo de infância, pois horas que seriam destinadas ao brincar enquanto direito, horas que poderiam ser saboreadas na troca de experiências com seus pares, são substituídas por jornadas desumanas de trabalho, maus tratos, violência física e psicológica, configurando-se em espaços inadequados para seu desenvolvimento, numa conjuntura de negação e negligência com estes sujeitos sociais de direitos.

Os estudos de Draibe & Aureliano (1989) sobre a historicidade do Estado de Bem Estar no Brasil, evidenciam que a partir dos anos 30 este foi sendo construído e consolidado institucionalmente em nosso país como um sistema específico de proteção social, dentro das especificidades advindas do conjunto de transformações vivenciadas na conjuntura político social da época.

Mesmo em períodos distintos, 1930/43 e 1966/71, a construção e consolidação do *welfare state* brasileiro, segundo Draibe, apresenta marcas dos regimes autoritários por aqui presenciadas. Suas atribuições, basicamente, encontram-se no âmbito das produções legais.

O período de 1930/43 se refere à criação dos institutos de aposentadorias e pensões, de um lado, e, de outro, à formulação da legislação trabalhista, a CLT (Consolidação das Leis de Trabalho), consolidada em 1943. Deve ser considerado que neste período se presenciou férteis alterações nas áreas de política de saúde e de educação, manifestados em elevados graus de "nacionalização" das políticas sociais, como a centralização, no poder executivo, dos recursos e dos instrumentos institucionais e administrativos.

No que se refere às políticas sociais voltadas à criança constata-se que houve um avanço na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1943), a qual determinava que as empresas com pelo menos 30 mulheres com mais de 16 anos deveriam oferecer espaço para a guarda das crianças lactantes, ou seja, creches. Entretanto, não definia em lei os mecanismos de controle e fiscalização do serviço. Este atendimento ficou sob o cuidado dos responsáveis pela empresa e se realizava dependendo da capacidade de pressão dos trabalhadores. Na sua origem este serviço foi pensado mais visando a relação mulher e produção econômica do que considerando as necessidades e os direitos da criança.

No período compreendido entre 1945 e 1964, tem-se como referência o movimento de inovação legal-institucional que situa sua atuação nos campos da educação, da saúde, da assistência social e, mais tenuemente, da habitação popular. O sistema de proteção social se

expande nos mesmos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período de 1930/43. Com efeito, ao mesmo tempo em que há avanços nos processos de centralização institucional, há incorporação de novos grupos sociais no âmbito da proteção social.

Segundo Draibe & Aureliano (1989, p.140), a intervenção social do Estado, neste período, pode ser entendida sob um caráter seletivo, impondo-se condições de escolha no plano dos beneficiados; heterogêneo, caracterizado no plano dos benefícios e fragmentado, no plano institucional e financeiro.

A fase que vai de meados da década de 60 a meados da década de 70 representa um período de consolidação do sistema, à medida em que há uma transformação radical nas políticas sociais. Esclarecendo essa questão Draibe & Aureliano (1989) assim se posicionam:

[...] é um momento em que, efetivamente, se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados, na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas, principalmente, para a implantação posterior de políticas de massa e relativamente ampla cobertura. [...] é nesse período de inovação da política social, uma vez que se abre a intervenção do Estado em novos setores (habitação), introduzem-se de mecanismos de formação de patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada participação nos lucros das empresas (FGTS, PIS/PASEP) e ainda mantendo fortes características de exclusão, o sistema de proteção social avança na inclusão dos trabalhadores rurais (DRAIBE & AURELIANO, 1989, p. 140).

O contexto deste período é constituído pelos acelerados processos de industrialização, urbanização e transformação da estrutura social brasileira. É sob o regime autoritário e tecnocrático que se instalou em 1964, que o sistema de Bem-Estar Social se sistematizou melhor no Brasil (DRAIBE & AURELIANO, 1989). Nesse sistema, a intervenção social do Estado atua de forma centralizadora, definindo os fundos e os recursos que apoiarão as políticas sociais financeiramente, os princípios e mecanismos de operação das mesmas e, também, as regras de inclusão e exclusão social do sistema de Bem-Estar Social.

A expansão do sistema de Bem-Estar Social nos anos 70 ficou caracterizada pelas tendências universalizantes que foram sendo introduzidas, no entanto, embora tenham ampliado as possibilidades de acesso aos serviços sociais públicos, o sistema não foi estruturado de forma a que atendessem as reais demandas da população, por um serviço de qualidade. As políticas sociais, historicamente, operam de forma precária, com definições vagas e em um caráter de descontinuidade, produzindo uma inclusão excludente, desde a sua

origem até a atualidade. Sendo assim, é neste sentido que autores como Vieira (2001, p.20) consideram que o “Estado de Bem Estar Social, a rede de proteção social, inexistiram ou inexistem no Brasil e na América do Sul”.

O Estado de Bem Estar foi alvo de muitas críticas nos últimos anos, pelos idealizadores do neoliberalismo, principalmente porque os seus defensores tinham como objetivo o desmonte do Estado e das conquistas da classe trabalhadora embora que estas fossem poucas e lhes faltassem muitos direitos a serem assegurados, seus mecanismos de proteção impediam o crescimento dos donos do mercado. Assim, conforme Soares (2003, p. 37), o Estado de Bem Estar *foi considerado o “vilão da história” na crise econômica dos países capitalistas a partir do final da década de 1970, preconizando-se o seu desaparecimento ou, na melhor das hipóteses, a sua “reforma”*.

Diante destas construções históricas de proteção / desproteção; direito / favor; cliente / sujeito; focalização / universalização é que vamos ter a desigualdade social cada vez mais presente no mundo, principalmente em sociedades como a brasileira que esteve distante de concretizar um Estado de Bem Estar Social com reais garantias de direito. Pois, as suas políticas sociais, foram construídas sem o alicerce necessário para impedir um “desastre social”, para a população, com a redução dos serviços do Estado. Esse também é o entendimento de Coraggio, quando se refere à implantação das políticas sociais de cunho neoliberal:

As políticas sociais atuais são, portanto, o resultado não apenas da avassaladora iniciativa das forças inspiradas pelo novo conservadorismo de direita, como também da ausência de iniciativa e do comportamento defensivo das outras forças sociais e políticas, o que nos torna responsáveis por avançar além da denúncia estigmatizadora ou da crítica ideológica (CORAGGIO, 1996, p.79).

O entendimento deste autor é compartilhado com Fúlvia Rosemberg (2002), que caracteriza as políticas públicas sociais como uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Estas políticas configuram-se na prática da sociedade brasileira dentro de numa perspectiva de necessidade contrapondo-se, geralmente ao discurso da perspectiva de direitos.

Ao avaliar políticas públicas para a infância, Jonsson apud Rossetti-Ferreira et all (2002, p.88), considera duas perspectivas: a) a da necessidade e b) a dos direitos. Na perspectiva

das necessidades, a criança é concebida como um recipiente passivo. As necessidades implicam em objetivos parciais e são entendidas sem sustentabilidade e podem ser classificadas numa hierarquia e não implicam em obrigações. São associadas à promessas, variando conforme cultura e ambientes. Podem ser entendidas mediante caridade e seu atendimento depende sempre de vontade política. Na perspectiva de direitos, a criança é um participante ativo. Os direitos implicam atendimento a todas as crianças, sendo entendidos com sustentabilidade, não podendo ser organizados hierarquicamente, pois envolvem obrigações e são universais, logo a caridade não é aceita dentro de uma proposta de direitos.

Dessa forma, é importante considerar que concepção de criança está subjacente à elaboração de políticas sociais e como a concepção de criança e infância é permeada pelas escolhas e manifestações políticas.

1.3 - A Construção Política de uma Concepção de Criança e de Infância

A criança sempre esteve presente no mundo, nas diferentes sociedades, das mais simples às mais complexas formas de organização. No entanto, a sua conceituação está articulada ao contexto histórico vivenciado nas relações sociais estabelecidas pela conjuntura político econômica presentes em uma dada sociedade.

As concepções e papéis atribuídos à criança ao longo da história da humanidade diferenciam-se, pois, a criança inicialmente era considerada um ser imperceptível, quase invisível, um adulto em miniatura. Sônia Kramer (1995, p. 19), ao discutir a existência da concepção de infância, afirma que:

A idéia de infância, como se pode concluir, não existiu sempre e da mesma maneira. Ao contrário, ela apareceu com a sociedade capitalista, urbano industrial, na medida em que mudam a inserção e o papel social da criança na comunidade. Se na sociedade feudal, a criança exercia um papel produtivo direto (de adulto) assim que ultrapassava o período de alta mortalidade, na sociedade burguesa ela passa a ser alguém que precisa ser cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura. Este conceito de infância é, pois, determinado historicamente pela modificação nas formas de organização da sociedade (KRAMER, 1995, p. 19).

Atualmente, a criança é apresentada como o sujeito de direitos, um cidadão a partir de uma concepção construída através de muito estudo e discussões fomentadas pelo posicionamento político de garantia dos direitos da criança. Essa demanda social foi

impulsionada também pela luta do movimento de mulheres por creches, pelo interesse de especialistas em ressignificar o atendimento à criança, oferecendo embasamento teórico consistente para a construção de uma política pública que na prática garanta a efetivação dos direitos da criança.

Ao serem questionadas as concepções de criança, existentes em diferentes épocas, também se questionam as características dessa concepção, como por exemplo: o atendimento à criança, as instituições que oferecem atendimento, o desenvolvimento infantil e como este se constrói. Considerando-se, ainda, as diversas abordagens dos diferentes ramos sociais que atendem à criança, nos quais se destacam a educação, a saúde, a justiça e a assistência.

As concepções de infância vêm sendo construídas em meio às contradições existentes na sociedade, caracterizando-se como uma produção histórico-social, ultrapassando interpretações meramente generalistas e limitadas por etapas definidas a partir de períodos cronológicos. Constrói-se com consciência política, um significado que vai muito além do espaço entre o nascimento e o início da vida adulta, posto que a infância está relacionada à qualidade, ao estado e à condição de vida de uma criança.

A ressignificação da infância se deve ao fato de se buscar um novo olhar sobre a criança que, mesmo sendo um sujeito de pouca idade mas de direitos, possui especificidades que lhes são peculiares, que as distinguem dos adultos e que na plenitude da riqueza de suas potencialidades está inserida num contexto histórico que, às vezes, é injusto e excludente, contraditoriamente negando a cidadania não só das crianças, mas da população de modo geral.

Benevides (2004) acredita que existe uma associação essencial entre dignidade, direitos humanos e democracia, onde esta última é entendida como o regime político da soberania popular e do respeito integral aos direitos humanos, o que inclui reconhecimento, proteção e promoção. Afirma ainda, que os direitos humanos, bem como a cidadania e a democracia são processos históricos na luta pelo reconhecimento da dignidade intrínseca de todo o ser humano. São naturais, universais, históricos, indivisíveis e irreversíveis. São indivisíveis porque, numa democracia efetiva, não se pode separar o respeito às liberdades individuais da garantia dos direitos sociais; não é admissível o fato de que o povo seja livre para votar mas continua preso as teias da pobreza absoluta.

Atribuir à criança e à infância significados que os incorporem à complexidade social, é ter a convicção de que sua construção é política, pois as ações desenvolvidas para seu bem estar, assim como a negligência destas pela sociedade, são opções decisórias para sua vida.

O movimento pelos direitos da criança teve sua discussão inicial em 1923 com a aprovação do documento elaborado pela União Internacional *Save the Children*⁴, que ficou conhecido como Declaração de Genebra. Esta declaração foi aprovada, posteriormente, pela Quinta Assembléia da Sociedade das Nações em 1924, que propunha a seus países membros, o estabelecimento de condutas em relação à infância que lhe resguardassem uma vida mais digna, conjugando em seu texto a prioridade que deve ser destinada a criança bem como de ser protegida, auxiliada, alimentada, tratada em caso de doenças e acolhida caso sejam órfãs ou abandonadas.

A Organização das Nações Unidas em 1959 convocou uma Assembléia Geral e aprovou a Declaração dos Direitos da Criança, assegurando entre os seus termos que *a criança em virtude de sua falta de maturidade física e mental, necessita de proteção e cuidados especiais, inclusive a devida proteção legal, tanto antes quanto após seu nascimento*. Entre os 10 Princípios aprovados na Declaração dos Direitos da Criança o 2º enuncia que:

A criança gozará proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição de leis visando este objetivo levar-se-ão em sobretudo, os melhores interesses da criança (Artigo 2º, Declaração dos Direitos da Criança, 1959).

Nesta direção de proteção e de atenção ao desenvolvimento integral da criança é que vão sendo apontados os caminhos legais que deverão afirmar a importância do período da infância. Seus direitos sociais foram contemplados em quase todos os princípios da referida Declaração.

Em continuidade à luta pela defesa dos direitos das crianças, o governo da Polônia, em 1978, apresentou à comunidade internacional uma proposta de Convenção Internacional⁵ relativa aos Direitos da Criança, com a finalidade de sistematizar melhor as normas e os deveres dos países no que se refere aos direitos da criança. A partir dessa proposta, em 1979

⁴ Agência não-governamental britânica, especializada na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Desenvolve projetos em 70 países. Educação, Trabalho Infantil Doméstico, Saúde sexual e reprodutiva são os focos principais da atuação no Brasil, promovendo ações desde 1991 de apoio direto às crianças, investindo, também, na produção de pesquisas e em campanhas de mobilização da sociedade.

⁵ A convenção é um instrumento de direito mais forte do que uma declaração. A declaração sugere princípios pelos quais os povos devem guiar-se, no que diz respeito aos direitos da criança, enquanto a convenção ultrapassa a declaração, pois estabelece normas como deveres e obrigações aos países que a ela formalizarem sua adesão, conferindo a esses direitos a força de lei internacional.

foi criado um grupo de trabalho pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas para produzir um texto definitivo, o qual durante dez anos foi alvo de intenso debate pela comunidade internacional. Como resultado deste, criou-se um grupo específico de organizações não-governamentais para auxiliar na elaboração de uma proposta de texto da Convenção Internacional do Direito da Criança, aprovado em 1989 e que somente em 2 de setembro de 1990, após ter sido ratificada por vinte países, é que entra em vigor. Trata-se de um conjunto de direitos individuais e coletivos, que são atribuídos à criança. Direitos individuais, como à vida, à liberdade e a dignidade, bem como direitos coletivos como os econômicos, sociais e culturais.

Entre os pontos estabelecidos nesta Convenção, podemos destacar a definição de infância como um espaço separado da vida adulta, reconhecendo que aquilo que é adequado para um adulto pode não ser apropriado para uma criança; declara o papel da família na vida da criança, sendo os países obrigados a respeitarem a responsabilidade primária dos pais de dar a seus filhos carinho e orientação, e a apoiar os pais no cumprimento desse papel, dando-lhes apoio e assistência material.

Declaram ainda, que todas as crianças têm direitos, quaisquer que sejam as circunstâncias; reconhece que as crianças têm domínio sobre seus próprios direitos e uma vez que esses direitos são investidos na própria criança, ela já não é mais um objeto passivo de caridade, mas sim um ator capacitado para intervir em seu próprio desenvolvimento tendo o direito de influenciar decisões que afetam sua vida; vê a criança como um indivíduo e como um membro de uma comunidade mais ampla; determina o conceito de infância e identifica obrigações com relação à criança, cabendo a todos aqueles que devem cuidar da criança – governos, organizações internacionais, sociedade civil, famílias e indivíduos – a responsabilidade de garantir que os direitos da criança sejam respeitados e protegidos.

O contexto em que essa concepção de infância chega ao Brasil é de uma movimentação intensa, tendo como marco importante a década de 1980. Essa década, configura-se como complexa, permeada de embates e debates da sociedade civil e de órgãos governamentais em prol da criança, objetivando: a) que a mesma possa ter todos os direitos que têm os adultos; b) contar com direitos especiais, advindos da sua peculiar condição de “ser” em desenvolvimento; e c) garantir que o seu atendimento pudesse ser legalmente reconhecido.

Buscando superar idéias abstratas e universais sobre a concepção de criança, infância e seu atendimento que eram vigentes neste período, emerge a compreensão de criança como um

ser concreto, histórico e social a partir das contribuições de algumas ciências que apóiam a educação, como: a psicologia, a sociologia e a antropologia, que fomentam articular o conhecimento sobre o desenvolvimento infantil a questões estruturais da sociedade, bem como aos contextos socioculturais da vida das crianças (SOUSA, 1996, p.46).

A criança concebida como sujeito social, histórico em desenvolvimento, passa a ter como pressuposto a indissociabilidade entre educação e assistência responsável pela caracterização da função atual das políticas de atendimento à infância.

No Brasil, um documento importante na construção de uma política social de atendimento à criança é a Constituição Federal de 1988, elaborada com uma ampla participação popular, marcando a transição de regimes militares autoritários vigentes em nosso país, com os anseios da sociedade pela tão esperada democracia. A Carta Constitucional sobre a criança e o adolescente em seu artigo 227 prevê:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Percebemos esta promulgação não como um fato isolado da sociedade brasileira, mas uma conquista trilhada desde a Declaração dos Direitos da Criança, que baliza um olhar mais atento às particularidades e especificidades do cotidiano da infância. No entanto, ressaltamos que essas legislações têm-se mostrado pouco determinantes nas transformações dessas situações. Segundo Martins, existem diversas “crianças sem infância” e nesse sentido, a infância *não é um momento de crescimento do ser humano, mas o momento em que o ser humano é domado* (MARTINS, 1993, p. 12), pois diariamente tem seus direitos violados.

A Constituição Federal de 1988 declara como direito social dos trabalhadores urbanos e rurais em seu artigo 7º, inciso XXV, assistência gratuita aos filhos e dependentes, desde o nascimento até seis anos de idade, em creches e pré escolas. No capítulo III, que se refere à Seção I da Educação, o artigo 208, inciso IV, prevê o atendimento em creche e pré escola às crianças de 0 a 6 anos de idade. Essa ordenação dá visibilidade à criança, considerando seu direito à educação.

Outra iniciativa importante para a regulamentação dos direitos das crianças e adolescentes previstos na Constituição Federal de 1988 foi a aprovação, em 1990, da Lei

8.069 de 13 de julho de 1990, denominada: Estatuto da Criança e Adolescente (ECA). Esse Estatuto é resultante do movimento internacional de luta pelos direitos humanos e, conseqüentemente, pelos direitos da criança.

O Estatuto da Criança e do Adolescente fortaleceu e melhor orientou o entendimento a respeito de cada um dos direitos da criança e do adolescente, explicitando quais os princípios que deveriam subsidiar as políticas de atendimento à criança cidadã. Estabeleceu ainda, a criação dos Conselhos da Criança e do Adolescente, com a atribuição de traçar as diretrizes políticas para a defesa dos direitos destes sujeitos sociais e também a criação de Conselhos Tutelares, os quais deverão zelar pelo respeito aos direitos das crianças e adolescentes.

Com a intenção de tentar assegurar a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o ECA enfatiza que esta far-se-á mediante um conjunto articulado de ações governamentais e não – governamentais da União, dos Estados e dos municípios previsto em seu artigo 86 como um desafio a política destinada aos cidadãos de pouca idade. É um avanço realmente necessário, mas que ainda são insuficientes para que elevemos estes sujeitos a uma prioridade absoluta. As medidas adotadas até então são esporádicas e camuflam com medidas paliativas a real necessidade de políticas públicas regulamentadas, assumidas e que devem ser postas em prática numa sociedade democrática.

O Estatuto configura-se, portanto, como um instrumento para a efetivação de uma democracia participativa e com a preocupação de garantir o direito constitucional da criança e do adolescente. Parte do pressuposto de que a criança e o adolescente são cidadãos independentes de sua condição social, diferenciando-se das legislações anteriores, voltadas para o atendimento da criança pobre.

Segundo o Jurista André Viana Custódio (2003), em entrevista concedida à Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), a Convenção Internacional (1989) sobre os direitos da criança, orientada pela Organização das Nações Unidas (ONU), consagrou a doutrina de proteção integral e de prioridade aos direitos da infância. Para este jurista, *eles representam a transição de uma política social conservadora, baseada na vigilância, controle e repressão das classes excluídas para outra, em favor da proteção integral à criança e ao adolescente* (ANDI, 2003, p.27).

Embora as conquistas evidenciadas no ordenamento legal e deste ser pautado pela perspectiva dos direitos, observa-se que as políticas de atendimento à criança continuam sendo efetivadas num caráter emergencial, longe de serem políticas públicas, garantidas pelo Estado, ainda apresentam lacunas, que estão presentes no discurso oficial, principalmente no

atual contexto, pois são elaboradas tomando como referência os ajustes neoliberais que fortalecem uma prática de atendimento no qual a criança é segregada dos seus direitos enquanto cidadã.

Em decorrência destas adversidades a respeito das condições de vida que as crianças estão submetidas e considerando-se que muito vem sendo construído no âmbito legal, as políticas públicas devem ser elaboradas no sentido de garantir que ações ultrapassem o nível do discurso para uma prática mais efetiva. Nesse sentido, concordamos com Bobbio, quando ele faz a seguinte colocação:

A questão não é elaborar declarações cada vez mais específicas e detalhadas, mas sim como viabilizar a proteção destes direitos. Portanto o problema não é tanto justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político. Evidentemente é necessário questionar [...] qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 1993, p.25).

Os argumentos relacionados à importância da infância são muitos, porém ainda falta compromisso ético, principalmente por parte das autoridades governamentais que assumam responsabilmente o atendimento à criança como prioridade para um desenvolvimento com qualidade social.

Portanto, torna-se necessário buscar, romper a barreira histórica e culturalmente construída no atendimento a criança de 0 a 6 anos em entidades governamentais ou não governamentais que vêm efetuando e mantendo programas e políticas de assistencialismo, deixando de lado o cuidar e educar em ações esparsas e fragmentadas, dando margem à setorização excessiva, a ênfase na especialização das ações que acabam por produzir políticas inadequadas, programas pontuais que dispersam os recursos e reduzem a eficácia e a efetividade dos esforços realizados na garantia do direito da criança sujeito de direitos na garantia de viver plenamente o seu tempo de infância.

A situação da criança se agrava devido os ajustes da década de 90 que atingiram todos os segmentos sociais propondo alternativas antidemocráticas acentuadas em pactos com o mercado refletindo em aumento das desigualdades sociais e a contínua má distribuição dos bens socialmente produzidos.

1.4 - As Políticas Públicas de Atendimento Integral à Criança no Contexto Neoliberal

O neoliberalismo foi uma reação, segundo Perry Anderson (2003, p.9), teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar social que buscava regular o mercado e garantir os direitos da população (ANDERSON, 2003).

As discussões de autores como Friederich Hayek, em Mont Pélerin, 1947, indicavam entre outras medidas, a redução do papel do Estado como estratégia global de modernização e fortalecimento dos ideais liberais; a adoção de uma política agressiva de livre circulação do capital e a livre iniciativa privada como forma de recomposição do capital. Essas orientações são sedimentadas em meados da década de 1970 em países desenvolvidos e subdesenvolvidos e a partir daí, vemos a liberdade humana dia após dia ser associada ao poder econômico e à livre concorrência, onde os mais fortes e bem preparados são mais bem sucedidos.

Como fundamento do neoliberalismo, os sujeitos e todas as suas relações são motivados por interesses individuais, sendo elementos de uma “ordem natural”, que apresenta o mercado como o responsável pela interação entre os diferentes interesses e mantenedor da ordem.

A estes fundamentos associa-se o discurso da incapacidade do Estado de manter a ordem, pois este pouco deve intervir, somente zelar pelas boas condições de funcionamento do mercado. O Estado é reduzido em tamanho e em suas funções. O bem estar social do cidadão não é prioridade, uma vez que a perfeita harmonia das relações do mercado passa a ser preponderante. No entender de Freitas (2001, p. 13), [...] *se considerar que os poderes governamentais estão incapacitados para gerir e fomentar o desenvolvimento econômico retira-se, paulatinamente, dos mesmos poderes a obrigação de pensar aqueles temas como questões de Estado.*

Para os neoliberais, o remédio seria então manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. Segundo Anderson (2003, p.11) *A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo, sendo necessário a utilização de medidas como a disciplina orçamentária, contenção dos gastos, desemprego, quebra dos sindicatos e redução de impostos.*

Os ajustes das políticas neoliberais trazem com eles a redefinição do papel do Estado, trazendo uma concepção de Estado Mínimo, principalmente no campo social. Harvey (1994), discutindo sobre o papel do Estado, diz que no sentido de romper com o poder dos sindicatos

e controlar a moeda o estado deve ser forte, e fraco em efetivar gastos sociais e regulamentações econômicas.

Mészáros (2003, p.16) analisando o capitalismo infere que este é um *sistema irreversivelmente perverso* [...] *é estruturalmente incompatível com a universalidade, em cada sentido do termo*, é neste sentido que a amplitude das desigualdades sociais presente na conjuntura neoliberal coloca em xeque a idéia de justiça, igualdade, universalidade dos direitos conquistados, distanciando ainda mais de serem efetivados. Nessa conjuntura, passamos a ter políticas focalizadas, segmentadas, que destroem o significado público da ação governamental nos levando a pensar como necessária esta perspectiva da política pública para os pobres. Ainda nas colocações de Mészáros:

O sistema do capital se articula numa rede de contradições que só se consegue *administrar* medianamente, ainda assim durante curto intervalo, mas que não se consegue *superar* definitivamente. Na raiz de todas elas encontramos o antagonismo inconciliável entre capital e trabalho, assumindo sempre e necessariamente a forma de *subordinação estrutural e hierárquica do trabalho ao capital*, não importando o grau de elaboração e mistificação das tentativas de camuflá-la (MÉSZÁROS, 2003, p.19).

Entendemos que a política no seu sentido “lato” traz a força da capacidade transformadora, são universais e garantem o acesso a todos independente de raça, credo, sexo, idade, distanciam-se portanto, das propostas de políticas focalizadoras, que atendem apenas a segmentos identificados como carentes e dentro desse os mais necessitados, tornando-se por isso excludentes.

Entre as estratégias que foram se estabelecendo no campo das políticas emergiram: o corte de benefícios, maior seletividade, focalização, privatização de serviços de bem estar social ocasionando o progressivo desmonte das garantias mínimas mantidas pelo Estado.

Baseados no ideário neoliberal, as políticas adotadas seguem as orientações de Milton Friedman (1984) que apontam a política social como geradora de desequilíbrio quando financiada pelo Estado e, portanto, deveria ser viabilizada não como um direito social, mas como um serviço oferecido pelo mercado.

Os cortes com os gastos sociais evidenciados através dos ajustes neoliberais confrontam-se com a perspectiva dos direitos, assim Kurz (2003) questiona e argumenta de forma incisiva sobre a questão dos direitos:

[...] O conteúdo dos direitos humanos não consiste justamente no reconhecimento universal de todos os indivíduos de modo igual, sem nenhuma diferença? Como pode então ser compatível com os direitos humanos desrespeitar a vida de tantos indivíduos? Quem argumenta desse modo esquece que o procedimento totalmente normal e cotidiano da socialização global através dos mercados implica um não reconhecimento permanente de inúmeras vidas humanas. Quando os bombardeios “high-tech” dos EUA jogam sua carga fatal sobre justos e injustos, eles só executam ativamente e violentamente a mesma lógica que se efetua, numa extensão muito maior, passiva e silenciosamente através do processo econômico. Ano após ano morrem milhões de pessoas (inclusive crianças) de fome e enfermidades pela simples razão de não serem solventes⁶ (KURZ, 2003).

Robert Kurz (2003) ao escrever sobre os paradoxos dos direitos no sistema capitalista afirma que se encontra no domínio de uma abstração social, encarnada na forma do dinheiro e, nesta perspectiva, somente um ser que ganha dinheiro pode ser um sujeito de direito.

Dessa forma são construídas novas posturas a respeito das políticas sociais que associam os sujeitos que precisam recorrer à ajuda do poder público, como sendo um incompetente, incapaz, em um retorno à teoria do darwinismo social, desresponsabilizando o sistema capitalista. Passa-se a valorizar no âmbito destas políticas, práticas que consistem na co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade as quais têm sido divulgadas na esfera internacional como *welfare mix* :

Al principio del proceso, la expresión *welfare mix* significa que el bienestar no podía asegurarse solo por el Estado, ni tampoco por una concertación neo-corporativa entre el Estado y los actores del mercado. Se debía recurrir a otros sujetos (privado social, tercer sector, familias y redes informales). De esta forma, el bienestar se presentaba como el producto y la expresión de una pluralidad de actores. Esa fase ilumina, en sentido empírico, los cuatro tipos de actores o instituciones que deben producir el bienestar: mercado, Estado, Tercer Sector y redes informales. Y lo deben hacer conjuntamente, sin dar prioridad absoluta a ninguno de ellos. Más bien deben actuar mediante relaciones de diferenciación e integración social (GÓMEZ & BOYER, 2003, p.204).

Sendo assim, o Estado não é mais o único responsável pelo bem estar social, mas coloca-se no papel de incentivador cabendo à família, à comunidade, às associações de voluntários e à iniciativa privada empresarial prover a política social, não se tendo a definição

⁶ Kurz usa este termo para exemplificar o homem que se adequa às diretrizes do mercado, participando de alguma maneira do processo de valorização do capital e principalmente tendo recursos financeiros para manter-se.

política destes atores e a devida sustentação financeira estas podem aparecer e desaparecer de uma hora pra outra ocasionando o rompimento do serviço oferecido a população.

Com a retirada do Estado de suas obrigações, vemos novos discursos surgirem no cenário das políticas sociais como o discurso da solidariedade, da filantropia e da benemerência tão praticadas pelas damas de caridade mas que trazem em seu cerne elementos prejudiciais à garantia de direitos e à justiça social caracterizados pela fragmentação dessas políticas seletivas e descontínuas. Torna-se visível a transferência de responsabilidade para a sociedade civil, passando a se afirmar enquanto política social as famosas parcerias com a esfera privada, numa crescente preocupação pelos números e não pela qualidade social garantida.

Com os constantes conflitos que presenciamos na história da humanidade por sobreposições de interesses e poderes, e na tentativa de superar as causas dos problemas sociais, a sociedade civil busca alternativas de enfrentamento das mazelas que emergiram junto a estes, organizando-se na perspectiva de participação enquanto sujeitos sociais que almejam ter voz e vez no acompanhamento de elaborações, discussões e implementações de políticas que garantam uma qualidade social de vida.

Neste intento a sociedade constrói uma nova forma de reivindicações através das Organizações Não Governamentais (ONGs), que segundo Liszt Vieira (2001) ao longo dos anos ganharam papel consultivo em várias agências e fundo das Nações Unidas.

As ONGs surgiram inicialmente pela indignação com questões sociais, que deixavam de ser atendidas pelas ações do Estado, e que posteriormente passaram a assumir a responsabilidade dessas ações com recursos provindos principalmente de doações.

Hoje, com o crescente discurso do Estado Mínimo e o agravamento da falta de responsabilidade de sucessivos governos, busca-se legitimar formas privadas de provisão de “políticas sociais”, respaldados com medidas legais⁷ que possibilitam a essas organizações tornarem-se Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Emerge nesta conjuntura uma relação entre o Estado e a sociedade civil organizada, atribuindo a esta última um papel de instrumento e meio capaz de efetivar as ações que seriam de responsabilidade do próprio Estado.

Kofi Annan (apud VIEIRA, 2001), secretário geral da ONU/ 97, afirma que as ONGs são parceiras indispensáveis da ONU, não apenas na mobilização de opinião pública, mas também no processo de deliberação e formulação de políticas públicas.

⁷ Em 1999 é criado para estabelecer a relação sociedade civil e Estado o Termo de Parceria sob a lei nº 9.790/99, para o fomento e execução de atividades nas áreas de meio ambiente, cultura, saúde e assistência social.

São utilizadas diversas nomenclaturas entre elas: ONGs, Terceiro Setor, OSCIP, para designar a “sociedade civil em ação”. Não podemos deixar de evidenciar que muitas entidades contribuíram, voluntariamente, em questões sociais pontuais, pelo comprometimento com a causa que abraçavam. Atualmente, no contexto das políticas neoliberais, muitas organizações acabam auxiliando no aprofundando da exclusão social, pois, assumem, mesmo que esporadicamente, e com recursos do próprio Estado, ações que deveriam ser efetivadas enquanto política pública e implementada pelo Estado.

Muitas ONGs têm sido pioneiras nos processos nacionais e internacionais em chamar a atenção dos formuladores de políticas e das agências oficiais de desenvolvimento para temas que, nos últimos 20 anos, se tornaram componentes essenciais de estratégias de desenvolvimento (ADAMS apud VIEIRA, 2001, p.120). Mas é necessário considerar também, que existem organizações que se prevalecem para benefícios próprios dos poucos recursos que lhe são destinados. Uma outra forma de se beneficiar desses recursos é a utilização de fundações que agregam valor a produtos comercializados e dão uma significativa diminuída nos impostos que deveriam ser pagos por grandes capitalistas.

Esta característica da política social encontra-se presente no atendimento à criança principalmente observada pelas subvenções sociais onde há a parceria do Estado. Este entra com os recursos financeiros e materiais e a sociedade civil e as ONGs com a força de trabalho.

Diante destas características, a política de atendimento à criança como uma das políticas sociais, vem trazendo em suas configurações atuais a privatização e a focalização na criança pobre, ou na que está em situação de risco⁸.

Nega-se o direito a todas as crianças de terem acesso à políticas sociais que contemplem um tempo de infância e afirma-se a pobreza como um único indicador capaz de responder às suas necessidades. Esta realidade é o anúncio do descompromisso político e confronta-se com o Artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente que postula:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo de 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 (BRASIL, ECA, 1990).

⁸ É uma situação construída no processo de desigualdades político econômico sociais que resultam à criança em diferentes situações de abandono, exploração sexual, violência, trabalho doméstico etc. negligência e omissão de políticas sociais públicas básicas.

A criança longe de ser tratada como prioridade absoluta pelo poder público, como estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, que se contrapõe a práticas de atendimento que a isolem e a fragmentem, continua na prática a ter negado seus direitos. Segundo Mayal (apud DAHLBERG, MOSS & PENCE, 2003, p.63) o Estado não assume o compromisso de que *a vida da criança é vivida através de infâncias construídas para elas, a partir das compreensões dos adultos sobre a infância e sobre o que as crianças são e devem ser.*

A partir de uma perspectiva contemporânea, na visão de Dahlberg, Moss & Pence (2003, p.71), a infância passa a ser compreendida como: a) uma construção social, elaborada para e pelas crianças, em um conjunto ativamente negociado de relações sociais, embora a infância seja um fato biológico, a maneira como ele é entendida é determinada socialmente; b) é sempre contextualizada no tempo, ao local e à cultura, variando segundo suas condições socioeconômicas, assim, não há uma infância e nem criança natural ou universal, mas muitas infâncias e crianças; c) as crianças são atores sociais, participando da construção e determinando suas próprias vidas, mas também a vida de quem as cerca e das sociedades em que vivem, contribuindo para a aprendizagem como agentes que constroem sobre o conhecimento experimental, têm atividade e função; d) os relacionamentos sociais e culturais das crianças são dignos de estudo por direito; e) as crianças têm voz própria de modo que devem ser ouvidas de modo a serem consideradas com seriedade, envolvendo-as no diálogo e na tomada de decisões democráticas, e para se entender a infância; f) as crianças contribuem para os recursos e para as produções sociais, não sendo necessariamente um custo e uma carga; e por fim, g) consideram que os relacionamentos entre os adultos e as crianças envolvem o exercício de poder (assim como a expressão do amor), é necessário considerar a maneira como o poder do adulto é mantido e usado, assim como a elasticidade e a resistência das crianças a esse poder.

Os discursos das autoridades responsáveis por formular políticas destinadas à criança de zero a seis anos inspiram-se, de modo geral, muito mais na educação, buscando na escola uma forte matriz de estrutura e funcionamento. Assim é visível os que se preocupam não com a atenção integral como um direito garantido à criança, mas com aspectos centrados principalmente no cognitivo em detrimento a toda uma plenitude de possibilidades que envolveria uma atenção integral.

Numa aproximação do que seria uma atenção integral à criança como elementos fundamentais neste processo, estariam para além do eixo saúde, educação e assistência,

elementos que envolveriam segurança física e emocional, haja vista tantos crimes que maltratam a criança e que em doses “homeopáticas” deixam grandes prejuízos; habitação, com toda a estrutura de saneamento básico e infra estrutura de energia, água, transporte; emprego e renda, aos adultos com as quais convive; relações sócias pautadas no respeito, família e comunidade; pressupondo no Estado enquanto responsável em promover o bem estar da criança através de políticas públicas em todo o país.

Diante de tantas e enriquecedoras descobertas acerca da criança e da infância, ainda nos deparamos com a falta de compromisso político e ético. Para mudar esta situação, o compromisso democrático participativo deve-se inserir em uma perspectiva de superação da exclusão social em que se encontram as crianças e adolescentes, pois os direitos que na lei são assegurados, abstraem-se na realidade tornando-se urgente a construção de um conjunto de ações articuladas para se contraporem a uma tendência marcada historicamente por ações filantrópicas, de caridade ou a funções clientelísticas que reduzem a criança a um cidadão apenas reconhecido no papel em que se registram as leis.

1.5 O Papel do UNICEF na Política de Atendimento à Criança

A concretização do programa neoliberal não se realizou do dia para a noite, mas foi deixando sua marca e firmando-se enquanto uma forte ideologia, que amplia cada vez mais sua prática tendo como aliados organismos internacionais. Entre eles, a CEPAL, a UNESCO, o UNICEF e o Banco Mundial despontam como os mentores das principais diretrizes para as políticas sociais.

No entanto, é importante registrar que as propostas Cepalinas e as recomendações da UNESCO e do UNICEF, ainda que se baseando na mesma matriz teórica do Banco Mundial, imprimem em suas recomendações, além de uma visão economicista um cunho social, podemos dizer mais progressista. Nas suas propostas registra-se uma preocupação com a questão da cidadania, da competitividade, que estão a inspirar diretrizes políticas de equidade e desempenho.

Soares (1996, p. 17), ao analisar as ações do Banco Mundial avalia que [...] *a performance do Banco Mundial é extremamente negativa. Este financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente.*

O impacto social é cada vez mais absurdo, pois as desigualdades entre pobres e ricos se acentuam, e os avanços tecnológicos são utilizados como ferramenta de legitimação do poder. A degradação humana é visível e na opinião de Penn (2002) *as crianças são as vítimas mais vulneráveis destas políticas econômicas globalizantes*.

Nesta conjuntura, onde tudo tem valor de compra, a criança também é vista como uma mercadoria. A partir do momento em que o desenvolvimento integral da criança é associado a benefícios futuros necessário ao ajuste da economia, organismos internacionais passam a financiar e assessorar os países, principalmente em desenvolvimento com programas voltados para a melhoria da qualidade de vida da infância. Nessa área específica, o Fundo das Nações Unidas para a Infância ganhou destaque ao longo do processo histórico elaborando diretrizes, assessorando, financiando e induzindo ações para esse segmento.

O UNICEF (2001), obedecendo a um princípio de promover o bem-estar da criança e do adolescente, com base na necessidade, sem discriminação de raça, credo, nacionalidade, condição social ou opinião política, foi criado no dia 11 de dezembro de 1946, por decisão unânime, durante a primeira sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Seus primeiros programas forneceram assistência emergencial a milhões de crianças no período pós-guerra na Europa, no Oriente Médio e na China.

O UNICEF, atualmente, tem caráter semi-autônomo, com Junta Executiva e Secretariado próprio. A Junta Executiva é composta de 36 representantes de países-membros da ONU, que se reúnem de três a quatro vezes por ano para estabelecer as políticas do UNICEF, examinar os programas e aprovar os acordos de cooperação assinados com 157 países e territórios, apoiando os governos e organizações não-governamentais nos seus esforços para atender crianças, adolescentes e mães. Seu orçamento provém inteiramente de contribuições voluntárias dos governos, de organismos inter-governamentais e de indivíduos. Parte dos recursos resulta da operação de venda de cartões e produtos e de campanhas promovidas pelos meios de comunicação.

Em 1950, com a reconstrução da Europa, alguns países decidiram que estava cumprida a missão do UNICEF. Porém, as nações mais pobres argumentaram que as Nações Unidas não podiam ignorar as crianças ameaçadas pela fome e pela doença em outros países. Neste sentido, foi prorrogado o mandato do UNICEF. Neste mesmo ano foi instalado o primeiro escritório do UNICEF no Brasil, em João Pessoa, PB, onde foi assinado o primeiro acordo com o governo brasileiro com um gasto anual de US\$470 mil, destinados a iniciativas de proteção à saúde da criança e da gestante no Ceará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte,

Estados considerados com baixos índices de atendimento à criança, tanto na saúde quanto na educação.

O UNICEF, em 1956, tornou-se parte permanente do sistema das Nações Unidas, com um papel ampliado de atender às necessidades de longo prazo das crianças que vivem na pobreza nos países em desenvolvimento. Seu foco principal ao longo da década seria o controle ou erradicação de doenças como papilomatose, tracoma e tuberculose. Este organismo internacional aliou-se à Organização Mundial da Saúde (OMS) no ano de 1955, em uma campanha mundial pela erradicação da malária, então principal causa de morte de crianças. A campanha salvou muitas vidas, mas não alcançou seu objetivo de erradicá-la.

Nos dez primeiros anos de Brasil, o UNICEF manteve como prioridade a alimentação complementar por meio da distribuição de leite em pó. Apoiava, ainda, vários projetos governamentais nos campos da saúde, nutrição e educação, auxiliando na expansão dos serviços materno-infantis e no treinamento do pessoal técnico.

Embora possamos visualizar nesta intenções alternativas enquanto processo para a melhoria do atendimento à criança, vivenciamos historicamente o fato de que a construção da política neoliberal implantada desde início de 1970, fez aumentar a exclusão social criando bolsões de pobreza que levaram os organismos multilaterais a se preocuparem mais com a sustentabilidade econômica dos países através do desenvolvimento de programas de alívio a pobreza do que com medidas de enfrentamento a um desenvolvimento excludente, sobretudo num compromisso onde a perspectiva de futuro seja um processo construído desde o presente na possibilidade de programar uma política social pautada num imperativo que garanta o acesso a direitos essenciais a todos os sujeitos.

Este organismo, focalizando desde 1971 as péssimas condições de vida das crianças das favelas que proliferavam nas cidades do Terceiro Mundo, iniciou um programa de aspectos preventivos e sociais. Sousa (1996, p.40), em seus estudos aponta que os organismos internacionais com trabalhos especificamente dirigidos a infância como a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) desenvolvem trabalhos que situam a pobreza como uma ameaça ao desenvolvimento de países.

Tais organismos influenciaram, a partir da década de 70, as políticas de atendimento à criança, principalmente as da política de educação infantil no Brasil, que segundo Vilarinho *apud* Sousa (1996, p.41) em recomendações às ações governamentais, incluíram a necessidade de se desenvolver um trabalho com o caráter de interdisciplinaridade que

abrangesse os aspectos de nutrição, saneamento e saúde ao lado da educação, focalizando as propostas às crianças de baixa renda.

Neste sentido, a pobreza é considerada e analisada como um mal em si mesma que se explica exclusivamente pela falta de interesse humano em querer mudar a situação em que se vive ou de falta de aquisição de informações. Esta é retratada nos discursos e documentos oficiais destes organismos como uma situação que, embora vinculada as marcas estruturais da desigualdade, surge do nada longe dos grandes interesses dos povos dominadores e ditadores de soluções iluminadas de sabedoria e certezas onde prevalecem interesses específicos à manutenção do *status quo*.

Os aspectos preventivos e sociais do atendimento à infância começaram a ser enfatizados no Brasil, iniciando na Escola de Medicina da Universidade de Pernambuco e em outros cursos de formação de médicos. Esse foi um campo fértil para que o UNICEF desenvolvesse suas ações, prestando assessoria e financiando programas. Além disso, envolveu-se decididamente com o problema do fornecimento de água potável em muitos países, no intuito de melhorar a saúde infantil e proporcionar melhores condições de trabalho para as mulheres.

A crise econômica de muitos países estimulou o surgimento de novos conceitos a respeito dos serviços que deveriam ser prestados às crianças e às formas de realizá-los. Neste sentido, em 1976, os programas assessorados pelo UNICEF já iniciaram a utilizar estratégias que mobilizavam recursos em nível comunitário em setores como saúde, nutrição, educação e promoção da mulher. Tendência, orientada pelas idéias neoliberais, que traziam em seu entendimento que as políticas sociais deviam ser realizadas não só pelo Estado, mas em parceria tanto com as famílias, quanto com a sociedade civil.

O Ano Internacional da Criança (1979) chamou a atenção do mundo para as necessidades da criança e a Assembléia Geral das Nações Unidas designou o UNICEF como a Agência das Nações Unidas responsável pela coordenação das atividades do Ano. No Brasil, a partir do Ano Internacional da Criança, a análise da situação da infância levou ao reconhecimento de que as políticas em favor da infância e da juventude deviam integrar o planejamento econômico e social do país com ênfase nos programas preventivos. Reconheceu-se, também, a necessidade de haver um orçamento substancial para a cobertura nacional dos serviços básicos, com atenção especial para o saneamento. Em meados da Década Internacional da Mulher (1975-1985), o UNICEF decidiu dar maior ênfase às

atividades geradoras de renda para a mulher, como estímulo ao seu crescente papel de chefes de família.

O UNICEF vai diversificando seu atendimento, sem se fixar em uma só política e investir nela. Assim, desenvolve ações na área da saúde, educação, do trabalho infantil e ações voltadas para a mulher. Este organismo apóia-se em espaços que lhe dão credibilidade e induz os países e municípios a adotarem políticas que eles acham serem as corretas, sem contudo financiar uma ação duradoura, acreditando que partindo de ações focalizadas as soluções sejam alcançadas mais rapidamente.

O UNICEF lançou a "revolução pela sobrevivência e pelo desenvolvimento da criança" em 1982, para reduzir as altas taxas de mortalidade registradas então, por meio de técnicas como promoção do aleitamento materno, imunização e terapia da reidratação oral (TRO). O UNICEF no Brasil aliou-se aos esforços que já vinham sendo desenvolvidos e, por meio de uma gigantesca campanha de mobilização nacional que vem se repetindo por vários anos, o Governo, grupos religiosos, empresas privadas e públicas conseguiram reduzir drasticamente os índices de mortalidade infantil⁹.

Em reconhecimento aos trabalhos que mais se destacam em favor da infância brasileira, o UNICEF Brasil ofereceu entre os anos de 1986 e 1998 o Prêmio Criança e Paz. Em 1997, o prêmio agregou *Betinho*¹⁰ a seu nome, em homenagem àquele para quem as crianças tinham absoluta prioridade nas campanhas de mobilização da sociedade e que também foi firme defensor do ECA.

Reconhecemos o papel desempenhado pelo UNICEF no atendimento à criança e na tentativa de garantir o seu direito, no entanto, ressaltamos o seu caráter indutor de projetos na sua maioria descontextualizados, fragmentados e com pouca durabilidade, uma vez que muitas vezes não se originam de uma necessidade real da comunidade.

No ano de 1991 foi criado no Brasil um movimento denominado "Pacto pela Infância", que contou com a adesão de mais de 100 representantes da sociedade civil organizada e de instituições públicas, culminando com a primeira Reunião de Governadores

⁹ Um dos projetos que se destacavam em âmbito nacional foi o Criança Esperança, que desde a sua criação em 1986 até 2003 (momento em que a parceria é rediscutida com a TV Globo) arrecadou mais de R\$ 130 milhões, apoiou cerca de 4.800 projetos, beneficiando mais de 2,7 milhões de crianças e adolescentes brasileiros. Os fundos arrecadados pela campanha Criança Esperança de 1986 a 2003 foram integralmente destinados a apoiar projetos que garantem os direitos de crianças e adolescentes brasileiros e suas famílias.

¹⁰ Homenagem a Herbert José de Souza, sociólogo e autor do Projeto Natal sem Fome de 1994. Betinho afirmava: "Quando uma sociedade deixa matar uma criança é porque começou seu suicídio como sociedade" e ainda, "Um país não muda pela sua economia, sua política e nem mesmo sua ciência; muda sim pela sua cultura".

de Estado. Em 20 de maio de 1992, reuniram-se em Brasília, DF, os governadores de 24 estados e do Distrito Federal para debater a situação da criança e assinar uma Declaração de Compromissos com 4 pontos básicos: Saúde; Ensino Fundamental; Combate a todas as formas de violência contra a criança; Cumprimento das metas estabelecidas na Cúpula Mundial pela Infância¹¹.

A partir de 2001, período mais evidenciado em nosso estudo, passam a fazer parte das propostas do UNICEF cinco programas para a infância e a adolescência no Brasil, a saber: Desenvolvimento Infantil, Educação para a Inclusão, Cidadania dos Adolescentes, Sistema de Direitos e Proteção, e por fim Monitoramento e Comunicação pela Criança. Em seu Relatório Anual 2001 este organismo informa sobre o programa de Desenvolvimento Infantil:

O Programa de Desenvolvimento Infantil engloba ações dirigidas ao início da vida da criança, um período crítico que o UNICEF tem preferido chamar de “janelas de oportunidades”. Seu objetivo é atender a criança por meio de sua família. Dentro desse conceito, a família, a sociedade e o governo, principalmente municipal, são responsáveis por definir e apoiar políticas que garantam a sobrevivência, o pleno desenvolvimento, proteção e participação das crianças em seus primeiros seis anos de vida (UNICEF, 2001, p.24).

Pelas propostas do UNICEF, fica bem claro o protagonismo que as famílias devem assumir nas atuais políticas sociais e em especial nas políticas de atendimento às crianças. Coerente com as idéias políticas sociais que entendem que na insuficiência dos recursos por parte do Estado, esse atendimento deve ser misto, parte do Estado, parte das famílias e parte da sociedade. Nesse sentido, o poder local é chamado a assumir uma maior responsabilidade com as políticas públicas, utilizando para isso estratégias variadas, como a parceria e a participação voluntária.

Ainda neste mesmo relatório encontram-se indicações de como o trabalho vem sendo desenvolvido em alguns municípios, como é o caso da capital paraense:

Em Belém, foi desenvolvida uma nova estratégia de políticas públicas que estimulam o desenvolvimento infantil, garantindo o protagonismo das

¹¹ Diferentes projetos foram estabelecidos, como o Educação & Participação, desenvolvido pelo CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, em parceria com o Programa Itaú Social. Este era comprometido em promover a visibilidade de experiências inovadoras e a qualificação do trabalho educativo de organizações não-governamentais que desenvolvem atividades complementares à escola. O Projeto é constituído pelas seguintes ações: Prêmio Itaú-UNICEF, Encontros Regionais de Capacitação, Apoio Técnico-Pedagógico e Financeiro às ONGs, e Produção e Distribuição de Materiais e Publicações de Apoio.

famílias, especialmente das áreas mais pobres da cidade. A proposta promove cursos para pais e mães para ampliar conhecimentos científicos sobre o crescimento e o desenvolvimento integral das crianças da gravidez a adolescência, como forma de apoiar a família a ser capaz de estimular melhor seus filhos. Além disso a proposta prevê a integração das políticas públicas nos bairros: creches, escolas, unidades de saúde, programa família saudável e agentes comunitários de saúde trocam informações, apoiam as famílias e acompanham integralmente o desenvolvimento de todas as crianças do bairro nos primeiros seis anos de vida (UNICEF, 2001, p.27).

Na visão de Rosemberg (2002), é nesse contexto neoliberal que entra no Brasil uma nova concepção para o atendimento a criança: a do “desenvolvimento infantil”, que segundo esta pesquisadora implica não somente em *mudança de terminologia*, mas em *alteração de concepção pois programas de desenvolvimento infantil podem ser implantados pelas mães, por visitantes domiciliares*, em diferentes contextos e sob a responsabilidade de qualquer um, ou qualquer instância administrativa. *No bojo de programas focalizados para combate à pobreza corre-se o risco (já conhecido) de que eles não sejam complementares, mas substitutos dos programas setoriais universais* (ROSEMBERG, 2002).

Os programas de organismos internacionais como o Banco Mundial e o UNICEF, referem-se à infância como um momento privilegiado para intervenção, porque as crianças pequenas são consideradas maleáveis e suscetíveis à influência externa (PENN, 2002). Estes programas justificam-se para os organismos pois:

[...] benefícios do investimento nessa fase da vida das crianças em termos de diminuição das desigualdades de renda [...] apontam que dois anos adicionais de pré-escola têm o potencial de aumentar a renda futura dessas crianças em até 18% (UNICEF, 2001, p. 62).

A política de atendimento à criança nos países em desenvolvimento vincula-se às teorias econômicas neoliberais que enfatizam a teoria do capital humano. Freitas (2001), ao analisar as políticas de atendimento às crianças no século XX, considera que, [...] *as carências infantis de toda ordem têm sido associadas a uma questão maior que é a do desenvolvimento econômico, em muitos casos de tipo industrial, reconhecido como chave para a solução de tais problemas* (FREITAS, 2001, p. 12).

Nesse contexto, a educação como uma política pública responsável pela formação de competências e habilidades em indivíduos de todas as idades, recebe o impacto não só das reformas de aprofundamento do processo de desregulamentação e abertura econômica iniciada no início da década de 1980 como também das “reformas de segunda geração”.

Essas reformas, no entender de Soares (1988), trouxeram, especificamente, um programa de reforma do sistema educativo que reproduzem pensamentos que consideram a educação infantil como um eterno preparar-se “para”, sem um fim em si mesma. Esse também é o entendimento de Jenks, apud Dahlberg, Moss & Pence, (2003, p. 65) que afirma: *A criança está no processo para se tornar um adulto e representa um capital humano em potencial, esperando a realização através do investimento; ela é aquilo que vai ser, um se tornar estruturado*. Dessa forma, nega-se o direito da criança de viver a plenitude do seu desenvolvimento no presente.

Para o UNICEF um dos fatores determinantes das iniquidades, da exclusão e de imposições de padrões concretos que geram desvantagens a determinados grupos afetando as pessoas e suas relações podem estar na falta de valorização da diversidade humana, assim enfatiza:

Valorizar a diversidade é uma maneira importante de combater as iniquidades que têm por base o desrespeito às diferenças ou a não valorização dessas diferenças. Além de ser importante no combate às iniquidades, a valorização da diversidade é fundamental na erradicação da pobreza, no desenvolvimento humano sustentável e mesmo na construção de uma nação que tenha por base a democracia, a justiça e a paz (UNICEF, 2003, p. 42).

Resistir diante de tantas interferências de caráter extremamente economicista configura-se como um grande desafio. É necessário ter a consciência de que estas reformas e recomendações não são neutras e não são somente ditadas por forças internacionais, mas que têm toda uma construção dentro de nossa sociedade.

A retórica do desenvolvimento humano, como uma das molas propulsoras do desenvolvimento econômico, chega com toda a força e junto a este a do desenvolvimento infantil propagado como um dos elementos necessários para “um futuro melhor” balizados pelos organismos internacionais que apregoam a mesma concepção de programas de desenvolvimento infantil sem considerar as diversidades culturais existentes nos diferentes povos e, por conseguinte, as particularidades infantis dentro de uma característica única que cada ser humano tem a partir de suas especificidades enquanto um ser único e indivisível.

A culpabilização das famílias no que diz respeito ao atendimento às criança como sendo o fator determinante no desenvolvimento infantil tem sido cada vez mais utilizado pelos organismos internacionais, que pregam a incapacidade e a falta de preparo, principalmente das mães, de lidarem com seus filhos, negando as análises mais amplas de uma sociedade

marcada por reformas que oprimem o povo numa crescente negação de políticas públicas sociais comprometidas com a efetivação de ações que garantam a dignidade humana desde a infância.

Estas crianças são antes do tempo conduzidas a serem adultos distantes de uma cidadania, as quais na especificidade do Brasil, como bem evidencia Martins (1993, p. 15), são caracterizadas como “os filhos da dívida externa, os filhos do estado oligárquico-desenvolvimentista, os filhos da ditadura”. As crianças são atingidas por esta cultura do dinheiro não só por não conseguirem ter acesso aos bens de consumo que é citado como um dos indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, mas estão ainda mais distantes de alcançarem o indicador de expectativa de vida, que juntamente com a educação compõem o IDH.

Segundo Freitas (2001, p.11), o UNICEF tem oferecido dados alarmantes sobre a situação geral da criança no planeta e atestado a grande dificuldade operacional que acompanha as instituições diretamente relacionadas ao bem estar infantil, como a escola e a saúde pública. Apesar das evidências, as políticas de atendimento à criança continuam sendo aplicadas num caráter emergencial, longe de serem políticas públicas garantidas pelo Estado para um real desenvolvimento sustentável, onde a criança antes de ser carente, é um ser humano com todo seu potencial de vida, que tem o direito de ser ouvido sobre suas perspectivas.

Em consonância com as Metas de Desenvolvimento do Milênio¹² acordadas pelos países membros da ONU no ano 2000, traçam-se: As prioridades do UNICEF para a Infância 2002-2005, suas perspectivas de trabalho baseiam-se em: Educação das meninas; Primeira Infância; Imunização “e mais”; Luta contra o HIV; Proteção de meninos e meninas contra a violência, a exploração, maus tratos e a discriminação.

Estas prioridades são referenciadas pelo UNICEF haja vista:

Contribuyen directamente a asegurar la vigencia de muchos de los derechos de la infancia.[...] Em su conjunto, crean condiciones dinámicas para quebrar el ciclo de la pobreza y el deficiente desarrollo humano. Son de índole tal que, a juicio Del UNICEF, pueden contribuir a generar y encauzar la voluntad política y las alianzas y asociaciones de apoyo, em beneficio de los niños y las niñas.[...] (UNICEF, 2002, p.13).

¹² Metas: 1) Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) Atingir o ensino básico universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) Combater o HIV/ Aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

Os interesses destes organismos no que dizem respeito à compensação de carências da população mais pobre ao combate à desnutrição, a ênfase na educação das meninas e à preparação para o ensino fundamental afetam diretamente a criança e se caracterizam em discursos que se efetivam em práticas distantes da perspectiva dos direitos por focalizarem o atendimento apenas nas crianças mais pobres e em situação de risco, apresentando uma concepção de educação infantil como *um apêndice e uma prolongação antecipada da escolarização, uma estratégia preventiva ao fracasso escolar* [...] (TORRES, 1996, p.175).

A expansão e a melhoria da qualidade do cuidado e educação da primeira infância, de modo integrado, especialmente para as crianças mais vulnerabilizadas pelo modelo sócio econômico vigente é uma das metas propostas no Fórum Mundial de Educação para Todos (1993). A exemplo, observa-se na política de educação infantil, que a creche vem sendo ditada como uma estratégia para combater a pobreza, com atendimento de baixo custo, escassez de recursos materiais, profissionais com pouca formação e alta proporção de crianças por adulto.

Os discursos da privatização e descentralização também estão presentes no universo do atendimento à criança proposto por estas reformas, apenas de maneira diferenciada dos outros segmentos. A subvenção social é uma estratégia para se dividir responsabilidades com a sociedade e conseguir ampliar o número de atendimento à criança, estabelecido a partir de convênios com entidades privadas que passam a atender em seus espaços físicos, muitas vezes impróprios para o desenvolvimento de ações com crianças, e por sua vez, o município disponibiliza o recurso para pagamento de recursos humanos, alimentação das crianças. Este atendimento caracteriza-se como um atendimento compensatório, emergencial, haja vista a disparidade entre demanda e a oferta de serviços.

Diante destas considerações e de uma breve análise das políticas de atendimento a infância no Brasil, percebe-se que estas são permeadas por discursos e práticas contraditórias, uma vez que a criança é elevada a condição de sujeito de direitos pelos documentos oficiais e no cotidiano das relações que são estabelecidas entre a criança e os responsáveis pela efetivação de políticas públicas destinadas a seu atendimento, são construídas ações pautadas pelo princípio da focalização no combate a pobreza, elaborados com baixos custos e qualidade questionável.



Blogs/unroyal

Ao leitor adulto:

Vocês dizem:

- Cansa-nos ter de privar com crianças

Têm razão.

Vocês dizem ainda:

- Cansa-nos, porque precisamos descer ao seu nível de compreensão, descer, rebaixar-se, inclinar-se, ficar curvado.

Estão equivocados.

- Não é isso que nos cansa, e sim, o fato de termos de elevar-nos até alcançar o nível dos sentimentos das crianças.

Elevar-nos, subir, ficar na ponta dos pés, estender a mão...

Para não machucá-las.

Quando eu voltar a ser criança

Janusz Korczak

Capítulo II - As Políticas Públicas para Garantir o Tempo de Infância

2.1 - Contextualização das Políticas de Atendimento à Criança no Brasil

2.2 - Antecedentes das Políticas de Atendimento à Criança no Município de Belém do Pará

2.3 - A Descentralização das Políticas Públicas de Atendimento Integral à Criança: o papel do município

2.4 - A Ação Articulada como Estratégia de Implementação da Política de Atendimento à Criança

2 - As Políticas Públicas para Garantir o Tempo de Infância

Para melhor compreendermos o desafio das políticas públicas de atendimento à criança e a articulação dessas ações em uma conjuntura mais ampla, é necessário realizarmos uma retrospectiva das origens do processo de atendimento à criança nos diversos contextos históricos, abordando as várias formas que ele assume em cada momento de seu desenvolvimento.

O quadro que se apresenta hoje, no Brasil, em relação ao atendimento à infância, demonstra a necessidade premente de se estabelecerem políticas públicas muito mais eficientes e eficazes do que as que se teve ao longo do tempo. Apesar de haver uma evolução nesse atendimento, ainda é evidente que as políticas até então adotadas não dão conta de atender as demandas da atual sociedade.

A propaganda oficial costuma apresentar dados esplêndidos e incontáveis realizações e, a se acreditar nelas, teríamos que vislumbrar um cenário de intensa e perfeita harmonia social relativa à infância, o que não é o caso. As estatísticas apresentadas por organizações da sociedade e, até mesmo por órgãos oficiais, nos mostram um quadro assustador .

Apesar das descobertas tecnológicas e do avanço científico, no que diz respeito à prevenção e cura de doenças, esses benefícios ainda estão distantes de serem democratizados ao conjunto da população¹³. O baixo nível socioeconômico das famílias com crianças de 0 a 6 anos no País também evidencia a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida das crianças desta faixa etária¹⁴. A situação no campo educacional também não é diferente, embora a oferta de vagas na educação infantil

¹³ Assim levantamentos recentes do Sistema de Informação de Mortalidade do DATSUS (2004) nos permitem constatar estas limitações, pois aponta, em 2004, que entre as principais causas da mortalidade na infância ainda são as doenças infecciosas e parasitárias apresentando o percentual de 8,1%; em seguida, com 7,9% estão as doenças do aparelho respiratório e com 5,8% as infecções respiratórias agudas. Há que se ressaltar, ainda, o percentual de óbitos desse segmento populacional segundo causas externas, ou seja, aquelas associadas a fatores de risco, tais como: os acidentes de trânsito, os homicídios, os suicídios, entre outras, que atingiu o patamar de 4,7%.

¹⁴ Segundo dados da PNAD (IBGE, 2004), na faixa etária de 0 a 3 anos, apenas 8,5% das crianças procedentes de famílias que recebem até ½ salário mínimo estavam freqüentando uma creche, para um percentual de 35,3% das crianças provenientes de famílias com mais de 3 salários mínimos. Na faixa de 4 a 6 anos, embora a situação seja bem melhor, a diferença das taxas de escolarização entre as crianças de rendas salariais diferentes continua marcante: até ½ salário mínimo, a taxa de escolarização é de 63,1% e com mais de 3 salários mínimos, sobe para 92,2%.

venha crescendo no País¹⁵, o percentual de atendimento ainda é extremamente baixo. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2004, apenas 40,2% do total de crianças com idade entre 0 a 6 anos de idade¹⁶ freqüentavam uma instituição de educação infantil ou de ensino fundamental.

Cumpram-se destacar que os dados sobre o trabalho infantil, compõem junto aos já citados acima e aos tantos outros indicadores, uma estatística que evidencia uma violação aos direitos humanos de crianças e de adolescentes constituindo-se em um desafio, tanto para o governo, quanto para a sociedade. Os dados da última edição da PNAD revelam que a percentagem de crianças e adolescentes que trabalhavam decresceu no período de 2001 a 2004. Em 2001, 8,52% das crianças e adolescentes com idade entre 5 e 15 anos trabalhavam. Essa parcela era de 7,5%, no ano de 2003. Em 2004, o percentual foi de 6,9% desse segmento etário, mesmo assim, ainda é muito alto.

Ao se considerar os dados apresentados, inferimos que o país continua com uma enorme dívida social em relação ao seu contingente populacional infantil e repassa essa dívida ao conjunto da sociedade, ora pedindo solidariedade, ora se omitindo de suas responsabilidades institucionais.

Mary Del Priore (2004) analisa que a história da criança brasileira, assim como em qualquer lugar do mundo, retrata uma realidade diferente do que é previsto em documentos legais e nos discursos oficiais. Nesse sentido, a autora faz a seguinte colocação:

[...] existe uma enorme distância entre o mundo infantil descrito pelas organizações internacionais, pelas não-governamentais e pelas autoridades, daquele no qual a criança encontra-se quotidianamente imersa. O mundo que a “criança deveria ser” ou “ter” é diferente daquele onde ela vive, ou no mais das vezes, sobrevive. O primeiro é efeito de expressões como "a criança precisa", "ela deve", "seria oportuno que", "vamos nos engajar em que", até o irônico "vamos torcer para". No segundo, as crianças são enfaticamente orientadas para o trabalho, para o ensino, para adestramento físico e moral, sobrando-lhes pouco tempo para a imagem que normalmente a ela está associada: do riso e da brincadeira (DEL PRIORE, 2004, p.8).

¹⁵ Segundo o Censo Escolar (2004), O número de matrículas em creches aumentou de 1.093.347 em 2001, para 1.348.237 em 2004, e em pré-escolas, de 4.421.332 em 2000 para 5.555.525 em 2004.

¹⁶ Segundo a PNAD (2004), a população de 0 a 3 anos somava cerca de 11,5 milhões de crianças, em 2004, e a população de 4 a 6 anos 10,2 milhões.

Concordamos com a autora, pois essa situação é facilmente comprovada em nosso país. Lamentavelmente vivemos em um país de paradoxos e contradições: temos índices alarmantes de mortalidade infantil¹⁷, exploração de crianças e adolescentes pelo trabalho¹⁸ e pela prostituição, analfabetismo, desemprego e violência. Por outro lado, os discursos oficiais apresentam-se através da “certeza” de que o país “está crescendo”. Discutindo essa temática, Kramer (1990, p. 59) questiona:

É inegável que a prioridade de atendimento à infância vem sendo insistentemente aclamada em nível de discurso, principalmente na última década. Mas em que medidas as intenções políticas, firmadas através dos discursos oficiais, se constituem efetivamente em ações concretas? Para identificar os reais objetivos pretendidos pela política de educação pré-escolar implantada no país temos de proceder a uma análise dos avanços e retrocessos ocorridos nesta área até o momento atual.

Discutir a condição de ser criança, concebida enquanto sujeito de direito, cidadã, dentro de estados ditos democráticos, como o Estado brasileiro, é um desafio. Atílio Borón (2003), ao se posicionar sobre o significado da democracia e da cidadania, entrelaçadas às relações das estruturas de dominação capitalista, infere que a democracia assumiu uma concepção “minimalista” onde, geralmente está mais relacionada à política como método, que são simplificados em atos como a escolha de representantes, do que com ações efetivas que estimulem a população a participar da tomada de decisões. Este tipo de democracia não garante, por sua vez, uma igualdade social. Segundo este estudioso político:

[...] não tem demasiado sentido falar da democracia em sua abstração, quando na realidade do que se trata é de examinar a forma, as condições e os limites da democratização em sociedades como a capitalista, que se fundam em princípios constitutivos que lhes são irreconciliavelmente antagônicos (BORÓN, 2003, p.68).

E ainda completa acertadamente,

O erro simétrico ao reducionismo economicista se encontra nas concepções hegemônicas nas ciências sociais, que fragmentam e decompõem a

¹⁷ Em 2004 o IBGE registrou 26,6 a taxa de mortalidade para cada mil crianças nascidas vivas. Sendo uma taxa considerada média (entre 20 e 49 por mil) de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS). (UNICEF,2005).

¹⁸ Segundo dados da pesquisa por Amostra de Domicílios (PNAD/ SIMPOC – OIT) de 2001, havia no Brasil 3,094 milhões de pequenos trabalhadores.

realidade social, reificando as suas “partes” como se elas pudessem existir independente da totalidade à que pertencem e que lhes dá sentido. Fala-se de democracia “sem sobrenome”, quando na verdade estamos falando de “capitalismos democráticos”, em que o substantivo é o capitalismo e o adjetivo, a democracia (BORÓN, 2003, p.69).

Neste sentido, torna-se importante estarmos atentos a necessidade de refletirmos não apenas no âmbito familiar, como vem sendo costumeiro no discurso, principalmente, de alguns dos organismos internacionais entre eles, o Banco Mundial e o UNICEF, que culpabilizam as famílias pelas precárias condições de atendimento à este segmento social e responsabilizam o município e a sociedade civil a assumirem diretamente o enfrentamento destas dificuldades. Tais discursos buscam desvirtuar nossa atenção perante práticas economicistas que no "valor" de suas decisões dão força ao movimento de negligência à criança.

Proteger integralmente a criança é um dever do Estado e da sociedade como um todo, mas viver a plenitude de sua infância têm sido cada vez mais difícil e, se fingirmos que não estamos vendo o descompromisso com a infância, estaremos dando espaço para naturalizarmos os fenômenos que a desumaniza lhe transformando em meras caricaturas ora de "meninos de rua", "filhos da pobreza", ora dos "coitadinhos" que precisam de lugar para ficar enquanto a mãe vai buscar condições para sobreviverem.

Negligenciar os direitos da criança não é apenas fechar os olhos ao projeto de sociedade mais justo, no qual o processo de humanização das relações sociais seja capaz de nos indignar, no hoje, com posturas opressoras, mas também, infringir à criança práticas desrespeitosas desde a sua mais tenra idade, na qual ela deveria ser protegida com atenção especial.

2.1 – Contextualização das Políticas de Atendimento à Criança no Brasil

Nos diferentes continentes, nos mais distintos lugares é possível crer na existência de crianças que têm suas histórias escritas a partir da diversidade cultural dos povos, onde cada cultura estabelece o grau de importância que lhe será atribuída.

Existiu, também, diferentes tempo de infância a qual não é "genérica", como bem explicita Dermartini (2001, p.125):

[...] As infâncias foram muitas: as das crianças de famílias ricas, filha de fazendeiros; e as das crianças filhas de funcionários, profissionais liberais,

comerciantes das cidades; as das crianças filhas de imigrantes, operários ou trabalhadores rurais; as das crianças filhas de famílias negras recém-saídas da escravidão; as das crianças filhas de pequenos produtores rurais: os caipiras, caboclos, sitiantes etc. Origens diversas, experiências distintas, histórias que remetem a questões também diferentes, especialmente no tocante à educação.

Em terras brasileiras, antes do "descobrimento", as crianças indígenas se faziam presentes, e inicialmente sem institucionalização de um atendimento público, estas eram respeitadas pelos índios adultos e orientadas a viverem plenamente este período de sua vida, este tempo de infância, numa relação de respeito e de direitos, que deixa as atuais democracias muito longe de alcançar esses princípios, que deveriam ser fundamentais para a sua efetivação.

Por volta de 1549, estas terras passaram a ser alvo das relações estabelecidas entre o Estado e a Igreja, que através das companhias missionárias dirigidas pelos padres Jesuítas tinham como propósito catequizar e tornar estes povos submissos à vontade da coroa portuguesa. Neste período, as crianças indígenas¹⁹ passam a ser consideradas um instrumento que facilitaria estas missões, como afirma Chambouleyron (2004):

Além da conversão do "gentio" de um modo geral, o ensino das crianças, como se vê, fora uma das primeiras e principais preocupações dos padres da companhia de Jesus desde o início da sua missão na América portuguesa. Preocupação que, aliás, também estava expressa no regimento do governador Tomé de Souza, do qual o rei dom João III determinava que "aos meninos porque neles se imprimirá melhor a doutrina, trabalhareis por dar ordem como se façam cristãos" (CHAMBOULEYRON, 2004, p. 56).

Os padrões pré-estabelecidos nos países imperialistas são introduzidos nas colônias e os povos nativos foram tendo seu modo de viver questionado e abalado por quem por aqui chegava e se fazia dominador. Em 1521, por ordem de D. Manuel, as Câmaras Municipais foram responsabilizadas pelo cuidado das crianças abandonadas, podendo para isso até criarem impostos, mas, mesmo assim, pouco, ou quase nada, foi realizado neste intento (RIZZINI & PILOTTI, 1995).

¹⁹ Era considerada o papel branco que poderia aprender lições que exerceriam influência decisiva na conversão dos adultos às estruturas sociais e culturas recém importadas, além de serem vistas como futuros súditos dóceis do estado Português.

O atendimento à criança no Brasil Colônia caracterizava-se através da prática religiosa associada ao ensino, orientados pelos Jesuítas. Inicialmente destinado às crianças indígenas, posteriormente foi sendo direcionado ao amparo de crianças pobres, órfãs e abandonadas.

É perceptível, desde essa época, que as estratégias de ação e elaboração de projetos²⁰ para o atendimento à criança surgem e desaparecem desenhados a partir da própria vivência dos padres da companhia de Jesus, que viviam no Brasil influenciados pelos conhecimentos sobre a infância anunciados na Europa. Portanto, suas ações seguiam a ordem de dominação estabelecida pela coroa portuguesa (CHAMBOULEYRON, 2004, p.79).

Com a expulsão dos jesuítas do Brasil e a proibição do trabalho escravo do índio, a mão-de-obra necessária na colônia foi substituída pelos negros provindos do Continente Africano. Essa mudança traria para a conjuntura brasileira uma outra criança, os pequenos escravos²¹, que pela situação de seus pais já herdavam uma triste e opressora sina: *morriam com facilidade, devido às pobres condições de vida em que viviam seus pais e, sobretudo, porque suas mães eram alugadas como amas de leite e amamentavam várias outras crianças* (RIZZINI & PILOTTI, 1995, p.9).

Este tempo de infância com certeza não foi um dos melhores, a afirmação do ser humano negro, enquanto possuidor de direitos, foi nula e estendida a seus filhos, que eram abandonados com bastante freqüência ou serviam de brinquedos às crianças, filhos legítimos dos senhores, ou para distrair as suas esposas.

A realidade brasileira, feita do encontro de índios, brancos e negros proporcionou muitos relacionamentos entre raças diferentes, dando origem à miscigenação do povo brasileiro, que para muitos caracterizava-se como um motivo de vergonha. Estes relacionamentos eram considerados ilegítimos, e as crianças que nasciam neste contexto também passavam a ser abandonadas.

Buscando solucionar o problema de tantas crianças abandonadas que muitas vezes morriam ao relento ou eram devorados por animais, foi instituída no Brasil a Roda dos Expostos que ficara sob a incumbência da Santa Casa de Misericórdia. A esta instituição da

²⁰ Em sua obra Os Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista, CHAMBOULEYRON descreve as formas como se davam as relações e os tipos de ações desenvolvidas junto a “nova cristandade”(expressão referente a criança indígena).

²¹ Mesmo depois da Lei do Ventre Livre, em 1871, a criança escrava continuou nas mãos dos senhores, que tinham a opção de mantê-la até os 14 anos, podendo, então, ressarcir-se dos seus gastos com ela, seja mediante o seu trabalho gratuito até os 21, seja entregando-a ao Estado, mediante indenização (RIZZINI & PILOTTI, 1995, p.10).

Roda²² foram acrescidos diferentes adjetivos para referirem-se a que tipo de criança era destinada: dos expostos, enjeitados, desvalidos, abandonados. Mesmo carregada por nomes tão preconceituosos, esta foi praticamente a única instituição de assistência à criança no Brasil por quase um século e meio. Segundo Maria Luiza Marcílio:

[...] foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa História. Criada na Colônia, perpassou e multiplicou-se no período imperial, conseguiu manter-se durante a república e só foi extinta definitivamente na recente década de 1950! Sendo o Brasil o último país a abolir a chaga da escravidão, foi ele igualmente o último a acabar com o triste sistema da roda dos enjeitados (MARCÍLIO, 2001, p.53).

O atendimento na Roda dos Expostos apresentou-se como um espaço no qual as condições de vida das crianças era precário devido à falta de higiene, de alimentação e muitas vezes de cuidados específicos à infância, o que fazia com que a maioria das crianças viesse a falecer. Em muitos casos a Roda só foi instituída como uma forma de preservar o anonimato e a história de quem abandonava a criança.

Estudiosos da temática, entre eles: Marcílio (2001) e Rizzini & Pilotti (1995), apontam que geralmente as Rodas não serviram de asilo para os Expostos, pois buscavam amas de leites e também famílias que se encarregavam de cuidar dessa criança mediante uma pensão paga pelo Estado. Incentivava-se, ainda, as famílias a permanecerem com as crianças e, posteriormente, a partir dos 12 anos, beneficiarem-se do *trabalho da criança de forma remunerada, ou apenas em troca de casa e comida, como foi o caso mais comum* (MARCÍLIO, 2001, p.75). Ainda conforme o estudo da supracitada autora:

O sistema comportou sempre em todos os lugares fraudes e abusos de toda sorte. Não foi raro o caso de mães levarem seus filhos na roda e logo a seguir oferecerem-se como ama de leite do próprio filho, só que agora ganhando para isso. Além disso dentro da tradição do Direito Romano, toda criança escrava depositada na roda tornava-se livre; no entanto, muito senhores mandaram suas escravas depositarem seus filhos na roda, depois irem buscá-los para serem amamentados com estipêndio e, finda a criação paga, continuarem com as crianças como escravas. Havia muitas vezes a

²² As três Rodas de Expostos do Período colonial foram: Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e Recife. A Roda de São Paulo e as demais - Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas (RS), de Cachoeira (BA), de Olinda (PE); Campos(RJ); Vitória(ES); Desterro (SC) e Cuiabá(MT) foram criadas no rastro da Lei dos Municípios que isentava a câmara da responsabilidade pelos expostos, desde que na cidade houvesse uma Santa Casa de Misericórdia que se incumbisse dos pequenos desamparados

convivência de pessoas de dentro da instituição.[...] Frequente ainda era a ama de leite não declarar a morte de uma criança à Santa Casa e continuar por algum tempo recebendo seu salário de ama, como se o bebê estivesse vivo (MARCÍLIO, 2001, p. 75).

Constatamos dessa forma que de maneira mais ou menos explícita, as políticas públicas vão se construindo pautadas em práticas dolosas realizadas ao longo dos tempos dando espaço para ampliação da desigualdade política econômica e social de uma sociedade que já se originou marcada por práticas excludentes.

Durante o século XIX, o atendimento em asilos tornou-se uma prática corrente devido a precariedade com que se vivia. Esses asilos, fundados em ideologia cristã de amparar a criança órfã, abandonada, bem como, àquelas que estivessem soltas, fugindo ao controle das famílias e ameaçando a ordem pública, eram mantidos pela igreja Católica, auxiliada por donativos e, por vezes, com subsídios do governo.

Essas formas de atendimento sucessivamente sofrem mudanças variadas, principalmente no sentido de se esclarecer a quem caberia a responsabilidade em mantê-los, o que ora ficava a cargo da ação privada, ora voltava-se para o Estado. Seus métodos de atuação eram limitadores da potencialidade infantil, pois ao serem construídos através de práticas rígidas, impessoais e de subserviência ao trabalho negligenciavam o desenvolvimento da criança.

Os asilos, ou suas diferentes denominações aperfeiçoadas ao longo da história: *escola de preservação, premonitória, industrial ou de reforma, educandário, instituto...* (RIZZINI & PILOTTI, 1995, p. 13), deram origem às formas institucionalizadas de atendimento à criança e ao adolescente, que ao longo do seu processo evolutivo foram estigmatizados como "menor institucionalizado", os filhos da pobreza, sendo aguardado por uma longa e ineficiente política de confinamento, cujo embrião encontra-se nas escolas jesuíticas (DEL PRIORE, 2004, p.17).

Quase ao final da segunda metade do século XIX, algumas iniciativas de atendimento à criança foram postas em prática por médicos, sanitaristas e associações de senhoras da elite da época, mas eram ações de pouco impacto diante do estado de verdadeira calamidade que vivia a maioria das crianças brasileiras daquele momento de nossa história, tanto no que se refere à saúde, à educação e ao atendimento social (KRAMER, 1991).

O que se percebia claramente era a omissão do poder público, um completo desinteresse em relação às condições de vida das crianças e das pessoas pobres em geral.

Muitas vezes, principalmente dos adeptos da filantropia, se levantaram contra o atendimento que era oferecido nas instituições destinadas ao cuidado das crianças e de suas

famílias. Essas reivindicações foram o embrião para que se passasse a ter o entendimento de que as demandas das crianças devem ser vistas enquanto uma questão social importante, que merece portanto, destaque na articulação de idéias entre políticos, educadores, médicos, juristas e religiosos que se organizaram em torno de associações e congressos.

É oportuno lembrar, que a partir dos estudos realizados por Edson Passetti (2004), em 1917, por meio de uma greve, os considerados anarquistas ao reivindicarem por melhores condições de trabalho e conseqüentemente de vida, denunciaram, além das difíceis formas com que sobreviviam os trabalhadores no início do século, a exploração na qual eram submetidas inúmeras crianças. Tais denúncias resultaram na divulgação de diversos artigos que se posicionavam contrários aos abusos sobre a criança proletária. Mesmo considerando que estas agitações não repercutiram imediatamente, o autor faz as seguintes ponderações:

O século XX trouxe a tensão provocada por um redimensionamento econômico próspero cujo custo social foi, por um lado, a politização dos trabalhadores urbanos pelos anarquistas e, por outro, a prisão como deportação das suas principais lideranças acusadas de subversão. Num país de tradição escravocrata, as críticas à situação de vida das crianças (sem escola, com o trabalho não regulamentado e regulamentos desrespeitados, habitando em condições desumanas) abriram frentes para reivindicações políticas de direitos e contestações às desigualdades (PASSETTI, 2004, p. 354).

A ausência pensada da administração oficial sobre o atendimento à criança perdurou até os primeiros anos do século XX, quando alguns grupos filantrópicos interferiram no problema e tentaram diminuir suas conseqüências através de um movimento que no dizer de Kuhlmann (2003):

[...] ao mesmo tempo que faz a defesa da criança, carrega limites da concepção da “assistência científica”, que parte do preconceito pela pobreza e trata das instituições como dádiva e não como direito a ser oferecido por instituições privadas, desobrigando o Estado (KUHLMANN, 2003, p. 481).

De acordo com este historiador foram essas iniciativas particulares como por exemplo os Dispensários Modelares, Creches, Gotas de Leite, Ligas e Mutualidades, Hospitais especializados e outros, iniciadas nos primeiros anos do século XX, que começaram a despertar no poder público a consciência da necessidade e da importância de se preocupar com esse “problema social”, como era tratada a situação de abandono da criança. Entretanto, é necessário perceber que essa criança era vista como o adulto (homem) de amanhã, o que, por

sua vez, iria fortalecer o Estado. Nessa concepção, a criança era apenas um ser sem origem, sem história, tornando o Estado um ente no qual não havia conflitos de classes. No entender de Kramer & Souza (1991, p. 61), *a tônica do período que antecede os anos 30 é a medicalização da assistência à criança até seis anos, imbuída, ainda, de uma concepção abstrata de infância.*

Interessante notar que o fortalecimento do Estado e sua autoridade para tomar decisões fomentaram a preocupação com o atendimento à infância. E essa preocupação aumentou progressivamente após 1930, quando a questão passou a ser alvo de iniciativas mais consistentes por parte do Estado e de particulares.

Nesta evolução histórica, percebia-se a importância da proteção à criança e a necessidade de repensá-la. Em 1923 foi criado o Juízo de Menores, e finalmente em 1927, o Decreto nº17.943-A, que consolida as “Leis de Assistência e proteção aos menores”. Este decreto regulamenta o trabalho infantil, o qual só passará a ser proibido a partir da Constituição de 1934 (PASSETTI, 2004). Estas propostas vão marcando o início de um domínio explícito da ação jurídica sobre a infância.

Instalado o Governo Vargas (1930), defender a criança passou a ser uma questão de defesa social, onde:

[...] a integração dos indivíduos na sociedade, desde a infância, passou a ser tarefa do Estado por meio de políticas sociais especiais destinadas às crianças e adolescentes provenientes de famílias desestruturadas, com o intuito de reduzir a delinqüência e a criminalidade (PASSETTI, 2004, p. 348).

O governo dividiria os custos com os órgãos particulares, mas centralizaria a direção e o controle do atendimento subvencionando o atendimento em alguns casos. Cria-se, neste período, o Ministério de Educação e Saúde Pública (19/11/1930, Decreto 10.402), que instituiu, em 1940, o Departamento Nacional da Criança, o qual por sua vez, vai centralizar o atendimento à infância durante quase 30 anos (KRAMER, 2003, p. 59).

Esse órgão dirigiu sua atenção mais à assistência médico-higienista, ocupando-se com programas ao combate da desnutrição, de campanhas de vacinação e ao fomento a pesquisas médicas contribuindo, também, tecnicamente na criação, ampliação ou reforma de obras de proteção materno infantil, entre outras contribuições.

Mesmo que os programas e outras contribuições acima citados apontem avanços, segundo Moysés Kuhlmann Jr. (2003, p.482-483) o Ministério da Educação e Saúde Pública

encarregava-se, ainda, de estabelecer normas para o funcionamento das creches, promovendo publicações de livros e artigos para divulgar as referidas normas, no entanto, considerava a criança numa perspectiva fragmentada e isolada, apontando mais no fortalecimento da família como solução para os problemas, atribuindo às pessoas que cuidavam diretamente das crianças o sucesso das ações aplicadas, *do que a orientação institucional ou política* (KRAMER, 2003, p.65 -66) que a questão merecia.

No contexto do atendimento à criança e vinculado ao Ministério da Justiça emerge o Serviço de Atendimento ao Menor - SAM (1941 a 1964), passando a ser o primeiro órgão federal responsável pelo controle da assistência oficial e privada, em escala nacional, procurando um estreitamento entre os setores público e privado. A concepção de criança deste órgão vinculava-se principalmente ao menor que precisava de uma intervenção para servir aos interesses da nação, dentro de uma visão idealista de criança como o futuro homem de amanhã.

Apresentou-se como destaque, ainda no governo Vargas, em 1942, na política de atendimento à criança no Brasil, a Legião Brasileira de Assistência - LBA, um órgão que trazia como objetivo inicial amparar os convocados da II Guerra Mundial e suas famílias (CAMPOS, FERREIRA & ROSEMBERG, 2001, p.30). Posteriormente, foi reformulada passando a assistir à maternidade e à infância. A direção desse órgão ficava sob a responsabilidade das primeiras-damas, que tinham como prática operar, segundo ARRETCHÉ (2000), através de:

[...] agências próprias dos diversos Estados da federação, mas também tinham parcerias e convênios com organizações filantrópicas. Implementavam uma gama variada de ações nas áreas da saúde, alimentação, educação, trabalho, assistência jurídica etc. Através de seus escritórios regionais, a LBA desenvolvia programas próprios, sem relação com a orientação de política assistencial dos Estados e municípios onde operava (ARRETCHÉ, 2000, p. 170).

Os poderes locais ficavam a mercê das políticas fortemente centralizadas, passando a ter ações irracionais²³, que desperdiçavam tempo, dinheiro e, conseqüentemente, a qualidade na efetivação das políticas públicas voltadas ao atendimento das crianças.

²³ Maiores esclarecimentos consultar Arretche (2000), que elabora comentários sobre a Política do INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), que comprava e distribuía alimentos de maneira centralizada a todo o território nacional (ARRETCHÉ, 2000, p. 170).

Na década de 50, por meio das pressões exercidas pela sociedade, se propôs novos debates e novas formas quanto ao atendimento à criança, na intenção de substituir o Código do Menor, de 1927, por um que garantisse mais respeito à criança. Iniciativa esta que foi sufocada pelo Golpe Militar de 1964.

A partir deste período, o atendimento à criança, assim como tudo que se referia à sociedade brasileira, estava nas mãos das Forças Armadas que desenvolviam sua forma de governo através de práticas com excessivo controle autoritário e centralizador, tanto na formulação quanto na implementação de políticas à infância.

O atendimento à criança passou a ser conduzido como questão de segurança nacional através de formulações que culminaram na criação da Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) (substituição do SAM) e da Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBEM), as quais foram disseminadas como uma prática autoritária e centralizadora que buscavam estabelecer diretrizes orientando e executando a política nacional destinada aos menores (como eram comumente tratadas às crianças sem privilégios econômicos), ampliando-se por todo o Brasil através das Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEMs).

Entretanto, o que foi proposto em contraposição ao SAM devido sua forma inadequada de atendimento as crianças e aos adolescentes, passou a ser mais drástica no final da década de 60 com a criação da FUNABEM, uma vez que a prática carcerária e repressiva roubou a cena do que deveria ter sido uma proposta de caráter educativo.

Estas iniciativas trouxeram novamente práticas pautadas num discurso que associava nitidamente a miséria e a pobreza como as molas propulsoras da delinquência, do abandono, do crime e de tudo que podia vir a ser considerado subversivo à segurança nacional e ao controle da ordem.

Neste contexto, sob influência do UNICEF e UNESCO, passam a ser implantados no Brasil programas, como por exemplo, o Projeto Casulo, em 1977 e o Programa Nacional de Educação Pré-escolar, em 1981, ambos visando um atendimento em massa à criança, através do Movimento Brasileiro de Alfabetização- MOBREAL e da LBA, que tinham como objetivo expandir a educação infantil com propostas alternativas, informais e de baixo custo (ROSEMBERG, 1999).

Nas últimas décadas, as reivindicações da população em relação ao atendimento da criança se efetivaram no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. Segundo Torres (2004, p.241), isso se deu quando diversos movimentos sociais apresentaram à

Assembléia Nacional Constituinte duas emendas populares cuja fusão resultou em dois dos mais importantes artigos da Constituição Federal de 1988, (Arts. 204 e 227), que estabeleceram uma nova visão e uma outra concepção de criança e adolescente. Essas novas concepções podem ser percebidas, segundo a autora, em caráter nacional, no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – de 1990, segundo Torres (2004) o ECA,

[...] veio concretizar os novos direitos das crianças e adolescentes, apresentando um caráter inovador e de ruptura com a tradição nacional [...] como pela sua concepção de criança e adolescente como sujeitos de direitos em condições peculiares de desenvolvimento necessitando, portanto, de proteção integral (TORRES, 2004, p. 241).

É importante situar também que a luta pela cidadania das crianças e adolescentes previa não só direitos, mas também deveres, incluindo no ECA as medidas de proteção voltadas às crianças e adolescentes cujos direitos foram ameaçados ou violados e as medidas sócio-educativas aplicadas aos adolescentes, autores de atos infracionais, com um caráter pedagógico e não simplesmente punitivo. Esse esclarecimento é necessário para evitar a crítica equivocada de que o Estatuto é uma lei de proteção a delinquentes.

Em relação ao atendimento à criança, o que se verificou no Brasil desde a colônia até 1940, podemos dizer que foi inexpressivo, até mesmo insignificante. A partir desta década, várias iniciativas foram se estabelecendo, indicando o delineamento de ações voltadas para a criança, no entanto, eram ações pontuais desenvolvidas em diferentes ministérios desarticuladas, não chegando a uma real política de atendimento. E a desarticulação acontecia não só entre os diferentes níveis de governo, mas também nas instituições federais que desenvolviam ações superpostas entre si, impossibilitando o atendimento à população em sua universalidade.

Essa argumentação está fundamentada no fato de que este atendimento se dava tão somente pela via da atenção à saúde da criança, além dos cuidados maternos. Não havia qualquer princípio ou política voltada para a defesa e proteção dos direitos infantis: criança não tinha direitos, só o de (sobre) viver.

Entretanto, é marcante a ineficácia dos órgãos oficiais criados e recriados ao bel prazer dos governantes do momento. É exatamente neste ponto que claramente se percebe a inexistência de políticas públicas eficientes voltadas para um atendimento integral da criança de 0 a 6 anos. Todas as carências e necessidades das crianças, ao longo da história, podem ser

facilmente observadas ainda hoje, pois a ineficácia desses órgãos públicos de atendimento têm produzido uma indefinição de responsabilidades quanto à questão em tela.

De forma explícita, Kramer (1991) é contundente ao afirmar que se trata de uma espécie de jogo de empurra, sem que ninguém assuma as responsabilidades:

O resultado é que ninguém é verdadeiramente responsável. Em uma área de atuação, responsabiliza-se a outra: a educação “esbarra” nas carências alimentares e nas precárias condições de vida das crianças; a saúde proclama a necessidade de um programa de ação social com as famílias; a assistência social destaca a importância de uma atuação educacional, e assim sucessivamente (KRAMER, 1991, p. 64).

A discussão acerca da responsabilidade de cada área de atuação se torna estéril posto que não é nesta ou naquela área que reside o problema: trata-se, sim, de uma questão de estrutura sócio-econômica que influencia as condições de vida das famílias (profundamente contraditórias socialmente) produzindo um achatamento na qualidade de vida das mesmas e que, conseqüentemente, se reflete em todos os aspectos de vida das crianças .

No centro desta estrutura, encontramos o Estado, que subordinado as especulações do sistema capitalista, passa no entender de Carnoy a:

[...] deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da “sofisticação” crescente das armas, para a própria vida e a própria morte. Compreender o que seja política no sistema econômico mundial de hoje é, pois, compreender o Estado nacional e compreender o Estado nacional no *contexto desse sistema* é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade (CARNOY, 1994, p.9).

Nessa concepção, o sistema capitalista influi decisivamente no percurso das políticas públicas voltadas para a criança, principalmente em suas tentativas de ir buscar soluções para suas próprias crises, na maioria das vezes alternativas paliativas e que “eternizam a barbárie” (CAMPOS, 2001, p.346).

István Mészáros (2003), ao tomar como referência as idéias de Rosa Luxemburgo, aponta que diante dos novos perigos que nos esperam na empreitada do grande capital que nega a tranquilidade e a certeza, acrescentaria nas palavras da autora no discurso de ‘socialismo ou barbárie’ a frase ‘barbárie se tivermos sorte’, no sentido de que o extermínio

da humanidade é um elemento inerente ao curso do desenvolvimento destrutivo do capital (MÉSZAROS, 2003, p.108-109).

Sendo uma questão estrutural, as condições de vida e o atendimento eficaz à infância só serão privilegiados quando as contradições sociais, políticas, econômicas, de distribuição de riquezas forem pensadas e disponibilizadas às diferentes camadas da população.

É preciso evidenciar que essas questões estruturais somente podem ser resolvidas através do compromisso político no conjunto da nação brasileira, pois as políticas públicas para à infância ou qualquer outro segmento social não são “benefícios” oferecidos pela autoridade no poder, mas sim, fruto da articulação e pressão dos vários grupos sociais que influenciam sua criação e execução concretamente.

2.2 - Antecedentes das Políticas de Atendimento à Criança no Município de Belém do Pará

A elucidação dos antecedentes das políticas de atendimento à criança belenense, ainda enfrenta a carência de literatura acerca deste atendimento. É possível evidenciar que como no restante do país, o atendimento em Belém, inicialmente era mantido pela prática da caridade e benemerência, muitas vezes desenvolvidas pelas damas e congregações religiosas. Tais ações, posteriormente, deram espaço aos órgãos públicos.

O atendimento à criança, na capital paraense, segundo dados ainda em processo de sistematização de Celita Paes²⁴ e dos estudos de Maria Luiza Marcílio (2001, p.77), este último desenvolvido a partir de análises dos Relatórios do Presidente da Província do Pará de 1885, evidencia que Belém contou com instituições orfanológicas e asilos desde 1788. Entre os precursores destas iniciativas ao atendimento a infância está o jesuíta Gabriel Malagriba, que por falta de apoio do bispo daquele período, não pode, em vida, ver suas intenções plenamente concretizadas.

Tomando como base as idéias de Malagriba, frei Caetano Brandão, contando com o apóio do então bispo D. Manuel Almeida Carvalho, funda em 10 de junho de 1804 um asilo para meninas índias. Porém, este asilo fechou por não ter recursos financeiros. Reaberto em 1821, sob a responsabilidade da província, foi transformado em 1824 no Colégio Nossa Senhora do Amparo para as meninas desvalidas, sendo mantido com recursos irrisórios do Tesouro Provincial. Em 1939 esse colégio ampliou suas atividades não atendendo somente crianças indígenas, e, em 1897, passa a ser o Instituto Gentil Bithencourt.

²⁴ Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará.

Rizzini (1997) discute o significado social de que foi revestida a infância na passagem do regime monárquico para o republicano. Em seu livro *O século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*, analisa como se deu esta transição, e conclui que a mesma se deu em torno de um complexo aparato médico-jurídico-assistencial, cujas metas foram definidas pelas funções de prevenção (vigiar a criança), educação (moldar a criança pobre ao hábito do trabalho), recuperação (reabilitar o menor vicioso) e repressão (conter o menor delinqüente).

Durante a Primeira República, várias iniciativas foram realizadas em Belém, dando início o que mais tarde viria a se constituir uma embrionária rede de atendimento à criança. Em 1903, o Instituto do Prata e, em 1912, o Orfanológico do Outeiro e o Instituto de Assistência a Infância. Este último, foi denominado posteriormente de Instituto de Assistência a Infância Ofir Loyola²⁵, uma sociedade civil com fins humanitários que tinha como objetivo a proteção e assistência aos filhos dos que trabalhavam diretamente ou indiretamente nos seringais e, também, aos que trabalhavam com pesquisas científicas direcionadas às doenças tropicais (NASCIMENTO, 2000). Essa forma de atendimento, no contexto da realidade econômica e social brasileira, confrontava-se com a prática da caridade até então utilizada. Refletindo sobre essa questão, Marcílio (2001, p. 78) pondera:

A filantropia surge como modelo assistencial, fundamentada na ciência, para substituir o modelo de caridade. Nestes termos, à filantropia atribuiu-se a tarefa de organizar a assistência dentro das novas exigências sociais, políticas econômicas e morais, que nascem com o início do século XX no Brasil (MARCÍLIO, 2001, p. 28).

Na década de 30, a exemplo do que vinha acontecendo em quase todo o Brasil, foi fundado em Belém o Rothary Clube e o Lions Clube do Pará destinando seus serviços além do atendimento à saúde e a assistência de adultos doentes, a realização de ações no âmbito do lazer para as crianças. Ainda na primeira metade do século XX funcionou como centro de referência em Belém, vinculada a Secretaria de Saúde Pública, a Delegacia Federal da Criança destinada a assistência à infância e à adolescência.

²⁵ O Instituto torna-se reconhecido de utilidade pública pela União em 1949, passando a receber verbas do governo federal, ampliando sua esfera de atuação que inclui o Departamento de Obstetrícia, o Departamento de Câncer e o Centro de Estudos Médicos, entrando nos anos de 1950 com subsídios do Estado e do Município. Atualmente denominado apenas de Ofir Loyola, sendo um Hospital de referência na capital paraense no tratamento de câncer (NASCIMENTO, 2000, p. 204).

Em 1942 foi criada a Fundação Legião Brasileira de Assistência, que de acordo com sua forma de atuação no contexto nacional empreitava suas ações em Belém a partir das necessidades das famílias que tinham seus chefes convocados para a II Guerra Mundial, que ao final desta redireciona sua ação ao âmbito do atendimento à maternidade, à criança e ao adolescente. Draibe apud Arretche (2001, p. 170), aponta que a atuação da LBA como órgão nacional responsável pelo atendimento à criança era caracterizada por uma política rígida onde centralizava a formulação, o financiamento e a execução dos programas celebrados diretamente entre organismos privados e a entidade assistencial local sem prescindir a qualquer diálogo que pudesse vir a ser estabelecido com o poder local.

No cenário de atendimento à criança, uma iniciativa de destaque é a criação da Fundação Papa João XXII (FUNPAPA) em 08 de maio de 1966 em meio ao regime civil militar, através da Lei 6.022/66, para ser o órgão responsável pelo planejamento e execução das políticas de assistência social no município de Belém, tendo como premissas de atendimento as mesmas concepções das demais instituições assistenciais brasileiras que neste momento eram direcionadas sob a égide da Doutrina de Segurança Nacional. Em Belém, a FUNPAPA apenas procurava direcionar-se pelas diferenças e peculiaridades da região com características marcantes em relação às demais regiões brasileiras.

Por essa época, já se desenvolviam inúmeras políticas públicas voltadas para a área social e econômica e a FUNPAPA, criada justamente com o objetivo da contenção das insatisfações sociais, causadas pelas contradições da sociedade capitalista, era norteadas pelos seguintes postulados:

- Estudar os problemas de desajustamento social do município e os serviços assistenciais correspondentes;
- Orientar os serviços sociais privados e com ele colaborar;
- Planejar e executar serviços públicos de assistência social, para casos não atendidos ou parcialmente atendidos pelas instituições privadas;
- Coordenar a ação de seus próprios serviços sociais com a dos federais, estaduais e com as instituições privadas;
- Propor ao poder executivo medidas que assegurem o desenvolvimento de serviços assistenciais;
- Elaborar, anualmente, o orçamento programa para o exercício seguinte, dispondo sobre a aplicação do fundo social de Belém, criado por esta Lei;

- Promover a organização do corpo de voluntários para o serviço social, também criado por esta Lei;
- Programar e executar outras tarefas relacionadas com suas finalidades (FUNPAPA, 1996, p.17).

No início de suas atividades, essa instituição era constituída apenas de um corpo de voluntários e de servidores municipais colocados à sua disposição, e/ou através de convênios mantidos com outros segmentos sociais como sindicatos, casas de saúde, grupos religiosos. Nesta época, diretrizes emanadas do âmbito federal foram direcionadas aos Estados e Municípios que se converteram em executores dos serviços voltados à população, principalmente os que se direcionavam aos mais jovens.

Considerando que essas determinações surgiram em pleno regime autoritário, podemos dizer que as mesmas possuíam o caráter velado de “manutenção e controle da ordem social”. Além da compreensão focalizada, dentro do combate a ameaça da Segurança Nacional, este período foi marcado por concepções de ajustamento social, negando-se as contradições existentes na sociedade e centralizando o problema no homem.

A partir de 1983, a FUNPAPA enquanto órgão vinculado à administração indireta do governo municipal de Belém redireciona suas ações, com base na Lei 7.231/83, assumindo o planejamento e a execução de programas sociais voltados ao atendimento de situações imediatas, através de um plantão social, cujas prioridades eram o atendimento à mendicância, ao menor carente, à velhice, aos inválidos e assistência geral.

No contexto de redemocratização do país, a FUNPAPA, previda pelas exigências daquele momento político, em 1987 desvincula-se do Gabinete do Prefeito, passando a um outro patamar organizacional, com dotação orçamentária e quadro de pessoal próprios, quando então são estabelecidos três novos eixos de atendimento:

- Assistência Social Pública – engloba os serviços direcionados aos segmentos mais vulneráveis, que necessitam de apoio mais imediato. Implantou-se, para as crianças até 6 anos, o serviço de creches municipais comunitárias, com base no Projeto Casulo, criado em 1974.
- Assistência Comunitária – objetivando apoiar e subsidiar as organizações populares, no sentido de assessorá-las para que melhor alcancem seus objetivos, acessem os serviços públicos e integre as lutas da sociedade.

- Promoção pelo Trabalho – buscando criar condições de sobrevivência junto aos adolescentes e adultos, via setor informal da economia, fomentando a geração de atividades lucrativas, de forma orientada e organizada (FUNPAPA, 1996, p.19-20).

No final da década de 1980, a Política de Atenção à Criança em Belém sofreu influências da conjuntura de debates e lutas da sociedade civil organizada que ganhavam força em diversos países. As diretrizes trazidas pela Convenção Internacional da Criança, de 1989, oriundas de um processo de luta pelos direitos das crianças contribuíram para a ampliação de estudos sobre a criança reconhecendo-a como sujeito de direitos.

Comprovando assim, que no processo de elaboração de políticas públicas, estas não dependem só da intenção dos governos, que criam e determinam as políticas sociais de qualquer natureza, mas nascem e são produzidas a partir de um processo de organização da sociedade que, vivenciando as problemáticas do seu cotidiano iniciam um trabalho de pressão sobre o sistema político-administrativo no sentido de serem atendidas as demandas que se apresentam no momento e que em alguns casos não são mais do que direitos previstos no conjunto das leis do país.

Um outro marco na política de atendimento à criança, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em âmbito Nacional em 1990, fez com que o município de Belém se mobilizasse para a consolidação das diretrizes preconizadas pelo mesmo e a instalação de instrumentos que o viabilizassem a operacionalização. Isto se deu em 1992, novamente (e como sempre) através da mobilização social, quando, então, foi criado e instituído por Lei Municipal o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente²⁶ – COMDAC- e, em 1995, criou-se o primeiro Conselho Tutelar²⁷.

²⁶ Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente são previstos pelo ECA, sendo responsáveis pela elaboração, integração e controle da execução das políticas públicas voltadas para a defesa de crianças e adolescentes. De acordo com o estatuto, os conselhos são conceituados ainda como órgãos deliberativos e controladores de ações nos Municípios, Estados e União. Existem assim conselhos municipais e estaduais todos ligados ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), órgão máximo que os regulamenta. Os conselhos de direitos são formados paritariamente por membros do poder público e da sociedade cível, escolhidos em fórum próprio.

²⁷ Conselho Tutelar é um órgão criado pelo ECA, de caráter permanente e autônomo, cujos membros são eleitos pela população para um mandato de três anos, com a finalidade de zelar pelo cumprimento do estatuto. Sua principal atribuição é o atendimento à criança e ao adolescente sempre que seus direitos forem violados ou ameaçados, inclusive pela ação ou omissão do Estado. Podem solicitar a abertura de processos e assumir, inclusive, certas atribuições que antes eram exclusivas de juízes, como cuidar de casos de infração que não impliquem em grave ameaça ou violência à pessoa, podendo fazer também, um trabalho de aconselhamento aos responsáveis de crianças e adolescentes.

Entretanto, mesmo com a existência do Estatuto e dos instrumentos necessários à sua aplicabilidade, não havia consonância entre a prática e as mudanças legais. É que nesse período, a FUNPAPA implantara projetos unilaterais que, na verdade, se confrontavam com as premissas do ECA e não legitimavam os novos espaços sociais, como conseqüências, as novas concepções de criança e adolescente não foram incorporadas nas políticas e nem se traduziram em ações sociais efetivas.

Muito longe de atender ao que estabelece o Art. 227 da CF, os projetos implantados pela FUNPAPA atuavam em sentido contrário, expondo essas crianças em atividades de trabalho nas ruas, sem nenhum acompanhamento, apoio ou assistência para “ocupar-lhes o tempo” ou para garantir “um ganho temporário”. Nada voltado para a educação, nem saúde, muito menos segurança, uma vez que essas “atividades” eram executadas em locais que não ofereciam nenhuma estrutura, como mercados, feiras e até na Estação Rodoviária.

Esses projetos não vislumbravam os aspectos individuais das crianças. Seu caráter era apenas o de manter esses menores em atividades, ocupar seu tempo ocioso, sem direcionar-se para as questões sócio-econômicas que representavam a realidade concreta desse segmento. Eram, em nosso modo de ver, ações tão equivocadas e carentes de objetividade e praticidade, que nem mesmo expressões como “paternalista” ou “assistencialista” podem ser aplicadas a elas. Nesse tipo de “assistência”, mesmo aqueles menores que eram empregados em empresas não tinham seus direitos respeitados, pois não lhes eram dados os direitos trabalhistas concedidos aos demais funcionários adultos.

A partir de 1995 novos projetos foram criados pela FUNPAPA, mas sempre com as mesmas características: unilateral, sem discussão com a sociedade; sem objetividade, por não prever uma socialização nem inclusão social desses menores. Além desses projetos, foram criados, também, abrigos que visavam acolher as crianças em situação que requeresse um acompanhamento mais consistente e eficaz. A Fundação também passou a executar serviços de creche, que era vinculada ao projeto casulo²⁸.

A contextualização do atendimento da criança no município de Belém, mostra-nos que a história da criança vive em um descompasso entre o direito e a necessidade, pois seu

²⁸ Projeto implantado pela LBA em todo o território brasileiro, vinculava-se a Doutrina de Segurança Nacional presente no regime da ditadura militar. Sofre influência direta de organismos internacionais na indução de sua concepção de atendimento que deveria ser, principalmente, a baixo custo e destinado a população cuja pobreza era evidente. Para aprofundar esta análise ver Fúlvia Rosemberg (2001). A sistematização do atendimento de crianças de zero a seis anos em creches no município de Belém remonta ao ano de 1984 e vincula-se a este projeto implantado no mesmo ano pela Secretaria Municipal de Educação, onde 166 equipes de trabalho atuavam em várias áreas da cidade e atendiam cerca de 5.000 crianças. Esse atendimento foi transferido para a área da Assistência Social, em 1986, ficando a cargo da FUNPAPA.

atendimento pouco é assumido enquanto uma questão de Estado que deve ser responsável em universalizar este atendimento com qualidade dentro de uma articulação séria e comprometida com o desenvolvimento da criança, e não apenas atrelado a perspectivas econômicas que muitas vezes perpetuam a banalização da vida e das crises enfrentadas por diferentes situações em que estão submetidas muitas crianças e infâncias.

A Construção da Política Municipal de Atenção à Criança e ao Adolescente desenvolve-se junto com a disseminação do discurso neoliberal, trilha suas propostas com base em ideologias que encobrem a drástica realidade social e seus principais causadores.

Dessa forma, ganham destaque nos discursos oficiais conceitos de grande significado na construção histórica da humanidade como solidariedade, participação, democracia, educação, política pública, poder, pobreza que ganham novas vestes e são ressignificados pelo ideário neoliberal, atribuições de sentidos que nos permitem evidenciar contradições entre seus reais valores e as formas redutivas que são utilizados e apregoados a partir de valores mercadológicos.

Nesta contrapartida, em 1994 e 1996 foram realizadas em Belém as Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, contando com ampla participação de movimentos sociais. Estabelecendo-se, na Segunda Conferência (1996), a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (TORRES, 2004, p.248). Fundamentada da Constituição Federal, no ECA e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essas políticas têm como princípios:

- Crianças e adolescentes são sujeitos de direitos;
- Crianças e adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento;
- Crianças e adolescentes têm prioridade absoluta;
- Articulação e compromisso político entre as esferas de governo;
- Articulação entre os organismos executores;
- Articulação dos programas e serviços de proteção especial às demais políticas sociais.

Com uma nova administração municipal, a partir de 1997, são apresentados como fundamentos teóricos, desta administração, a participação popular e o controle social sobre as decisões das políticas governamentais. Institui-se como marca de governo na área social o slogan “Dar um futuro às crianças e aos adolescentes”, cuja meta era priorizar de forma absoluta as crianças e adolescentes dentro das políticas governamentais de atendimento, fundamentado no ECA e na Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

Dar futuro às crianças e aos adolescentes”. Considerando que o futuro depende das oportunidades que se têm na infância, essa marca de governo consiste numa proposta de integração de políticas setoriais de educação, saúde, assistência social, cultura, direitos e formação social em uma só política de atenção integral (MARTINS apud TORRES, 2004, p. 250).

A coordenação dessa marca de governo ficou a cargo da FUNPAPA, em conjunto com as Secretarias de Educação (SEMEC), Saúde (SESMA) e a Fundação Cultural de Belém (FUMBEL).

As demandas de atendimento social passam, agora, a serem conduzidas com participação popular, principalmente no que se refere a elaboração de novas diretrizes de atenção à criança e ao adolescente. Os mesmos passam a ser uma prioridade absoluta do município que defende uma nova concepção de criança para a Política Municipal. Segundo Torres (2004, p. 250), essa concepção pode ser assim entendida “crianças são seres em desenvolvimento e necessitam de proteção, sem se perder de vista sua condição de sujeitos sociais”.

Com a revalorização do poder local como locus privilegiado na concretização de políticas públicas, a autonomia do município para a implantação destas, passa a ser decisivo, atribuindo novos desafios para esta esfera. Entretanto, é importante não perder de vista que qualquer percurso traçado pelo município padece de determinações incididas do contexto macro, balizados pelos preceitos neoliberais e bem como pelos efeitos da globalização.

Ainda em 1997 foram criados o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social, garantindo a municipalização das ações. O conteúdo programático da nova administração preconiza uma gestão com intensa participação popular com controle social e a universalização de direitos em busca de uma efetiva democracia. Legalmente essa política municipal é respaldada pela legislação brasileira (Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social), conjugadas com as normativas internacionais.

Essas novas políticas de assistência à infância tentaram romper com as tradicionais e inoperantes práticas do clientelismo e assistencialismo, comuns durante décadas em nosso país, estruturando essas novas práticas numa perspectiva de universalização de direitos e de proteção integral da criança e do adolescente, com a participação popular e o fortalecimento dos mecanismos de controle e execução.

Os resultados dessas ações, segundo Torres (2004, p.256), *têm transformado o cenário da cidade, considerando o meio-ambiente e as condições sócio-econômicas dos cidadãos, numa construção coletiva de um novo projeto de sociedade.*

Ao longo desta construção do atendimento à infância, percebe-se que gradativamente, principalmente a partir da década de 1990, o município passa a assumir dentro da ótica da descentralização esta política de atenção à criança de 0 a 6 anos, tendo que arcar com a desresponsabilização tanto do Estado quanto da União.

Essa ofensiva contrapõem-se à efetivas ações do poder público e propõem cortes nos gastos sociais dando margem a desativação de programas públicos de caráter universal, substituindo paulatinamente as políticas sociais pelas “eternas” políticas compensatórias que visam o combate à pobreza. Estas políticas são reafirmadas pela descentralização, focalização e privatização que desarticulam e enfraquecem cada vez mais a sociedade civil organizada.

2.3 - A Descentralização das Políticas Públicas de Atendimento Integral à Criança: o papel do Município

Tomando como referência o contexto da promulgação da Constituição Federal de 1988, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, bem como, o percurso histórico do atendimento e atenção destinada à criança de 0 a 6 anos nas últimas décadas, é possível perceber que as políticas públicas apresentavam tendência à descentralização, e que os municípios eram chamados a ocupar um lugar de destaque na concepção, execução e avaliação das suas políticas.

Entendemos que a temática da descentralização não é nova, no Brasil, ela tem sido assunto recorrente ao longo de décadas e tem estado presente nas lutas freqüentes dos movimentos municipalistas em seus esforços históricos para superar a herança colonial da centralização do poder e das decisões na administração pública brasileira, e da desconfiança oficial na capacidade da comunidade local para gerir seu próprio destino.

Muitos autores se posicionaram contra o centralismo. Entre estes, na área educacional, é exemplar a atuação de Anísio Teixeira que, desde os anos 1940, defendeu a transferência dos encargos com a educação, sobretudo a primária, para o governo municipal, por entender que:

[...] a escola pública é, por excelência, a escola da comunidade, a escola mais sensível a todas as necessidades dos grupos sociais e mais capaz de cooperar para a coesão e a integração da comunidade como um todo, uma

vez que as relações da escola local com a família não são algo acidental, mas relações intrínsecas, pois são, mais do que tudo, suas representantes em tudo que elas tenham de comum e de mais essencial (TEIXEIRA, 1967, p. 36).

Por conta do centralismo, principalmente o vivido em períodos de regimes autoritários como nos governos militares, a municipalização nunca deixou de estar em pauta e de ser assunto polêmico, pois, não tendo a necessária autonomia, o Município era mantido à mercê da vontade do governante da administração superior.

A busca de estratégias políticas que garantam governabilidade dentro de uma nação, como a brasileira profundamente marcada por desigualdades, passa a ser determinante para se chegar a um posicionamento político democrático.

Neste sentido, como observado no item anterior, as perspectivas para políticas públicas, e especialmente as direcionadas ao atendimento à criança no Brasil, foram sendo construídas por tendências apontadas em diferentes regimes políticos tanto com bases autoritárias, onde prevaleciam a centralização na esfera federal das tomadas de decisão, quanto nos regimes com bases democráticas que apontavam a descentralização como via de acesso a equidade social. Para Cohn (2002, p.146), esta descentralização está associada *de modo quase imediato e mecânico, a democratização política e social, uma vez que em princípio ela favorece a ampliação do espaço público.*

Alguns autores, entre eles, Cabral Neto & França (2001) e Stein (1997) consideram que a descentralização ao ser utilizada coerentemente favorece a relação entre o Estado e a sociedade, pois se constitui num mecanismo que redistribui o poder, qualificando a participação popular que ao aferir acerca de assuntos de interesse comum influenciariam nas tomadas de decisões a serem implementadas pelo Estado. Estes autores alertam que a descentralização, também, pode assumir uma perspectiva de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil, desencadeando mais propriamente uma desconcentração, pois o poder decisório ainda permaneceria centralizado.

Diante destas duas dimensões de descentralização pode-se refletir que a opção por uma dessas tendências atenderá a interesses políticos distintos em suas perspectivas de democracia, participação, direito e cidadania, construindo-se como elementos de estratificação social, ou de emancipação dos sujeitos.

No correr dos anos 80/90, na esteira do processo de redemocratização do país, que se arrastava lentamente, o movimento pela descentralização da gestão pública e pelo fortalecimento do poder municipal foi ampliado, saindo das discussões fechadas nas

organizações sociais para ser discutido, em toda a sua amplitude, na Assembléia Nacional Constituinte. O município passa a ser apontado, através do discurso da descentralização, como *o poder local no processo de construção de uma sociedade mais justa e democrática* (COHN, 2002, p.145).

Em 1988, inicia-se um novo constitucionalismo no Brasil. Após ampla reivindicação da sociedade brasileira exigindo a redemocratização do país, promulga-se uma Carta amplamente debatida. Suas principais características são: a forte ênfase nos direitos humanos, na descentralização administrativa e política, na forma Federativa de Estado como princípio irrevogável e na participação e organização social como elementos fundamentais para o controle e a consolidação da democracia brasileira.

Federalismo, descentralização e participação popular são as palavras chaves para a consolidação da nova ordem democrática. Ao propor uma redefinição das atribuições do Estado em sua relação com a sociedade, a Constituição de 1988 insere o município como um ente Federativo, dando-lhe autonomia legislativa e financeira (Art. 18, CF/88). Junto as decisões constitucionais acerca da descentralização ficaram algumas lacunas que, segundo Arretche (2000), influenciaram no desempenho de atribuições pelas unidades de governo. Discutindo essa temática, a autora infere que:

[...] A descentralização fiscal de 1988 permitiu significativa transferência de recursos – particularmente pela elevação do volume de transferências automáticas – e de poder de taxaço para Estados e municípios, operando uma efetiva descentralização fiscal. Sabe-se [...] que não ocorreu nesta ocasião um processo pactuado de redefinição de funções na área social, capaz de estabelecer, paralelamente à descentralização fiscal, um conjunto minimamente equivalente de atribuições a serem desempenhadas pelas unidades de governo beneficiadas pelo novo arranjo tributário (ARRETICHE, 2000, p. 26).

A municipalização passa a ser vista como um dos mecanismos para a real democratização do país, e, o fortalecimento do município deveria ser o primeiro passo para que as políticas sociais fossem pensadas de forma descentralizada numa perspectiva de reforma social.

Além disso, a Carta de 1988 não nos deixa dissociar descentralização da participação popular, já que em seu primeiro artigo é consagrado o princípio de que: *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição* (Art. 1º, parágrafo único da CF/88).

Um dos instrumentos muito utilizados para a consolidação dos princípios participativos constitucionais são os Conselhos, órgãos deliberativos ou consultivos, compostos por representantes de um bairro ou setor, ou por representantes da Sociedade Civil organizada. Seu objetivo é aproximar a população das decisões dos rumos da cidade.

Através dos Conselhos municipais e estaduais, criados em nome da democratização da coisa pública, poderão ser implementadas práticas participativas. Sob este ponto de vista, a descentralização tem implicado em maior articulação com a sociedade civil e a participação vem se tornando uma realidade, ainda que restrita. De modo geral, a descentralização e a participação ainda se constituem em um ideário a ser alcançado (STEIN, 1997, p.17).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) utiliza-se deste instrumento, quando em seus artigos 88, II, e 131 prevê, respectivamente, a criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar. Desta forma, o ECA se propõe a aproximar a população do acompanhamento e resolução dos problemas infanto-juvenis, além de abrir espaço para que toda a sociedade reflita e delibere sobre as políticas públicas destinadas as crianças e aos adolescentes.

Especialmente nos anos 90, vamos nos deparar com diversas iniciativas e projetos de reforma nas esferas federal, estaduais e municipais com propostas descentralizadoras, buscando consolidar as propostas dos anos 80, onde se acreditava na melhoria das políticas sociais no Brasil, bem como na importância do município na definição de suas políticas, pelo fato de estarem mais perto das demandas locais, podendo, portanto, acompanhar e avaliar essas políticas, pois:

Em função dos municípios estarem mais próximos da realidade local, descentralizar pode facilitar às crianças, suas famílias e responsáveis, o acesso aos bens e serviços que possam garantir um melhor desenvolvimento. Pode significar, também, melhor distribuição geográfica dos equipamentos, focalização adequada dos programas e a existência de serviços ao alcance da população. Essa é uma descentralização administrativa, que distribui entre os níveis e esferas de governo, do ponto de vista de sua administração, as responsabilidades relativas à criança e suas famílias (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002, p.74).

É neste contexto que a partir dos anos 80 a estrutura política econômica social brasileira, mobilizada pelo discurso de tendência neoliberal, que prega um maior

enxugamento da esfera pública e a melhoria na eficiência da aplicação dos recursos, pelo setor público, utiliza-se do conceito de descentralização, ressignificando-o. Descentralização passa a ser entendida como a possibilidade de redução dos gastos públicos e de uma maior divisão das responsabilidades com a sociedade civil. Sobre essa questão Stein (1997, p. 91), assim se posiciona: *a descentralização constitui, assim, uma das estratégias idealizadas pelos governos neoliberais para diminuir a ação estatal na área do bem estar social e com isso reduzir os gastos públicos nesse setor.*

Desse modo, as políticas sociais, ainda na década de 90, acentuam o discurso acerca do processo de descentralização dessas políticas, tendo como justificativa a necessidade de instaurar, nesses sistemas, critérios de excelência, de eficácia e eficiência, de competitividade e de outros aspectos no campo da racionalidade econômica. Para Arretche (2000), a associação de ações governamentais quando somente avaliadas por fatores econômicos, como os gastos efetivados por um determinado período, não implica que tenham emergido políticas sociais comprometidas com a população local, mas muitas vezes uma maior quantidade de programas sociais, como analisa esta estudiosa dos determinantes da descentralização:

A existência de políticas sociais supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo da oferta de um dado bem ou serviço. Diferentemente, programas sociais podem surgir e desaparecer em um curto período de tempo, não sendo um indicador de que funções de gestão estejam sendo desempenhadas de modo relativamente permanente por uma dada unidade de governo (ARRETCHE, 2000, p. 25).

Para Munarim (2005, p.73), os neoliberais vêm a descentralização como o caminho da ação conjunta, ou da parceria com a sociedade civil, mas este autor alerta que este pode ser um dos sentidos que a descentralização pode tomar ocultando a real intenção desta doutrina através de convincentes justificativas, que principalmente apontam o Estado como o único culpado das diferentes formas históricas de desigualdade e exclusão no nosso país. Ainda com relação as suas colocações, diante da doutrina neoliberal e suas ações, o autor compartilha:

O que interessa a eles é a diminuição dos custos do bem estar social e a conseqüente recuperação das taxas de lucro. Dito de outro modo, o atendimento pelos Estados, dos direitos que os trabalhadores e os diversos segmentos das classes populares vinham conquistando representavam a necessidades de maior arrecadação e maior destinação de fundos públicos. E arrecadar mais fundos públicos implica uma diminuição da taxa de lucro dos capitalistas. Estes, então, propõem o fim dos direitos sociais

conquistados, aliviando o Estado deste compromisso (MUNARIM, 2005, p.73).

Entendemos um processo de descentralização administrativa, econômica e sócio-política, como fator de fortalecimento de cada uma das instâncias envolvidas, no seguinte sentido: autonomia ao município para que este possa se auto gerir em seus programas sociais, políticos e econômicos, a partir de metas e objetivos claros, transparentes e previamente traçados; participação das comunidades nas decisões que não podem ser tomadas unilateralmente; existência de legislação específica para dar suporte a essas ações, evitando a formação de feudos políticos e de outros interesses de grupos, como tem acontecido ao longo da história.

A luta por um processo de democratização sempre esteve presente no bojo dos movimentos sociais e travou embates constantes com o centralismo de Estado, muito arraigado em nosso país, que muito bem servia ao autoritarismo. Entendemos, entretanto, que descentralização pressupõe a autonomia do município, uma autonomia relacionada com a sua organização, no sentido de fazer frente aos desafios e mudanças sociais, econômicas e políticas que não param de acontecer. Dessa forma, descentralizar significa dotar a gestão municipal de capacidade para superar estruturas autoritárias e descomprometidas com a realidade social e substituí-las por estruturas democráticas e participativas, ou seja, torná-la um espaço público que faz da participação coletiva o eixo de sua organização.

Se não for feito dessa maneira, não estaremos falando de descentralização, mas sim de repasse ou delegação de poderes. Basta olharmos um pouco atrás na história e perceberemos que a maioria das políticas de atendimento à infância, já criadas, possuía caráter federal, mas eram, e algumas ainda são executadas, principalmente, pelos municípios.

É necessário, entretanto, esclarecer que quando insistimos na palavra descentralização, não estamos pretendendo estabelecer um rompimento entre as esferas administrativas, ao contrário, julgamos que a chave para esse sucesso está nas palavras independência com harmonia, num trabalho coletivo cujo único objetivo seja o de promover o bem estar, a felicidade e a cidadania da criança brasileira.

A descentralização vinculada aos princípios neoliberais, mascara práticas desrespeitosas no desenvolvimento de políticas sociais, estas chegam à criança, pela via da municipalização, realizada de forma abrupta, à medida que os demais entes federados paulatinamente descomprometem-se com a prestação dos serviços à população.

Os fatores estruturais, ditados por blocos de poder, são visualizados no processo de uma descentralização conservadora e não podem ser negados até porque a:

[...] tendência neoliberal estimula a transferência de responsabilidades sociais do Estado nacional para o Estado local, tornando-o responsável por manter ações de enfrentamento à pobreza e à exclusão social. Essa aparente democratização tem sido operada sob a forma de ‘municipalização liberal’, isto é, como estratégia de diluição do compromisso nacional com a cidadania e estímulo à fiscalização dos investimentos nos mais frágeis (SPOSATI, 1999, p. 95).

Neste sentido, destarte lembrar que uma proposta de política descentralizada em um território nacional, não desresponsabiliza o governo federal e estadual de seu papel, de em conjunto com o poder local buscar condições que viabilizem as políticas sociais, pois mesmo sendo inegável que enquanto ente federativo o município tenha participação importante na construção de políticas públicas de atendimento a infância, a complexa heterogeneidade brasileira gera situações locais específicas que se não forem bem analisadas podem conduzir o processo de descentralização e servir de entrave para a garantia de direitos sociais dos municípios.

Essa nova forma de gerenciamento das ações sociais no Brasil, com uma forte tendência à descentralizar das políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal, afeta diretamente as instituições de atendimento à infância, colocando-as como o centro das políticas sociais e da gestão municipal, ao mesmo tempo em que a elas é atribuído um caráter democrático, mas na verdade, são delegadas aos municípios responsabilidades que deveriam ser compartilhadas pela União. Para Danani (1997):

Es un problema cotidiano porque em su discusión y puesta en marcha se ponen en juego cuestiones tan básicas como la *participación*, la *cuidadanía*, la viabilidad de la *democracia*, la capacidad de los gobiernos locales para garantizar mejores condiciones de vida de la población (el bienestar), la extensión y calidad de los *servicios públicos* (DANANI, 1997, p.99).

Muitos municípios ao serem pressionados tanto pela sociedade civil devido a grande demanda existente, que almeja atendimento e pelas imposições estabelecidas pelos demais entes federativos, vêem-se obrigados a conduzir suas propostas de ação direcionadas à criança, que muitas vezes é superior à sua capacidade de sozinho atingir a meta de atendimento a este segmento, passa a ser induzido a aceitar parcerias com práticas de uma

inclusão pelas às avessas, pois estas não rompem com a prática despolitizada de se construir políticas governamentais, onde a oferta de serviços isolados é limite à garantia de direitos, perpetuando e aprofundando precárias condições sociais.

2.4 – A Ação Articulada como Estratégia de Implementação da Política de Atendimento à Criança

Falar sobre a descentralização das políticas de atendimento à infância, significa atribuir autonomia ao município para efetivar suas ações. Entre as estratégias adotadas podemos evidenciar: o incentivo à participação popular na tomada de decisões; a necessidade da formação de parcerias entre os órgãos oficiais de atendimento e as comunidades e entidades da sociedade civil organizada; e a busca de práticas intersetoriais. O entendimento de órgãos como Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e UNICEF é que:

Quando se fala de políticas públicas, a intersetorialidade é a conjunção de representantes dos três setores da sociedade (governamental, privado e sociedade civil organizada – mais comumente chamada de terceiro setor) na formulação, no planejamento, na execução ou na avaliação da ação na esfera pública em questão. A idéia de intersetorialidade pressupõe a de pareceria, uma vez que sem essa forma específica de cooperação, dificilmente teríamos resultados eficazes. Por mais que não tenha sido o ponto de partida a parceria é a força motora para a concretização e sustentabilidade de ações intersetoriais (ANDI, p.165).

As expectativas para a potencialização das políticas públicas, apontam para o rompimento das limitações institucionais, nas quais segundo o Projeto Belém Criança, *exercitar-se-á maneiras de fazer juntos potencializando as ações já existentes pela Prefeitura Municipal de Belém afinando a intersetorialidade e implantando instâncias/linhas articuladoras, onde as famílias identificarão, assumirão e buscarão alternativas para a resolução dos problemas* (PBC, 2001, p.7). Consideramos oportuno, reiterar a nossa preocupação quanto a excessiva responsabilização da família na tentativa de atender demandas que as mesmas, sem uma estrutura real, com condições que garantam a satisfação de, pelo menos, suas necessidades básicas, superem problemas enraizados na história da infância brasileira. Persiste-se num ciclo vicioso, de responsabilizar para após culpabilizar, os quais na verdade, foram as grandes vítimas de um processo que perde de vista a integralidade dos sujeitos.

A setorização dos serviços é fato cultural em nossa sociedade, sendo observada na construção de políticas de atendimento que tendem a tratar de maneira fragmentada os cidadãos, onde geralmente seus problemas não são tratados como eles se apresentam no cotidiano.

No que se refere ao atendimento à criança, essas estruturas setorizadas conduzem a atuações desarticuladas que se apresentam como obstáculos até mesmo em gestões que tentam se comprometer com um fazer mais democrático. Pensamos a criança do ponto de vista da saúde, da assistência, da educação e esquecemos de refletir que se trata da mesma criança

Neste sentido, vislumbrando a importância da ação articulada, devendo esta estar presente no cotidiano da construção das políticas públicas. Junqueira (1998, p.14) ao discutir a abordagem intersetorial, afirma que estes podem interagir na *articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social*.

Segundo apresentado nas Diretrizes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2001), a abordagem intersetorial pensada para a efetivação de políticas de atendimento a criança e ao adolescente, *deriva do projeto político do ECA, nos quais os conceitos de integração, intersetorialidade, complementaridade e de redes de atenção ganham corpo e consistência. É nesse caminho que perspectivas objetivas são criadas para superação do paternalismo, do assistencialismo, do corporativismo e do conservadorismo que historicamente marcam as ações políticas do Estado brasileiro*.

A necessidade de articulação de ações, no entanto, não significa que se deve ignorar as atribuições e responsabilidades específicas de cada setor, mas implica na compreensão da dimensão de que os direitos da criança constroem-se de maneira universal, não permitindo um pensamento dicotomizado que isolados recuam frente a grande complexidade das demandas sociais. Nesta contexto, segundo Junqueira (1998, p.14), *a intersetorialidade é uma lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas*.

Considerando que as necessidades e anseios da sociedade são heterogêneos, é preciso estabelecer estratégias coerentes na promoção das ações que possibilitem maiores impactos diante de seus objetivos prioritários. Para isso, o processo de planejamento de um projeto ganha relevante importância, pois deve emergir num processo, que desde seu início, traz um olhar amplo, integrado no tratamento das demandas e problemas vivenciados na sociedade.

Assim, são incontáveis as entidades que atuam no atendimento a pessoas carentes, mormente aquelas que direcionam suas ações para a proteção à infância, sabidamente o segmento social mais penalizado com as equivocadas iniciativas oficiais. Esses grupos e instituições que atuam na defesa e atendimento às necessidades da criança, podem variar desde uma pequena associação comunitária, que age especificamente em sua área de origem, até uma organização não governamental de caráter internacional que, reconhecidamente, pode prestar serviços às crianças de inúmeras regiões do mundo.

No Brasil, estas propostas de atendimento, também aos poucos vão encontrando espaço para o fomento do discurso da “participação popular” e de envolvimento à ação articulada de vários parceiros, que nas análises de Teixeira (2002):

[...] tem sido usada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população em seus projetos e políticas, inclusive como estratégia de redução de custos (mutirões, parcerias) e com objetivos de manipulação ideológica, pretendendo-se conferir legitimidade a governos e a programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural (TEIXEIRA, 2002, p.32).

Esta perspectiva de participação não contribui para efetivação da democracia que garante a população decidir sobre sua realidade propondo, fiscalizando e controlando as ações do Estado (PONTUAL, 2005).

É inegável a importância do crescimento dos espaços democráticos de participação, pois se bem utilizados dão legitimidade às políticas que deixam de ser fundadas dentro de uma perspectiva autoritária, construída por critérios representativos de interesses particulares. Embora os conselhos representem uma conquista importante da sociedade rumo à participação, ainda são visíveis os limites para se ultrapassar o caráter apenas consultivo que pouco pode influenciar na efetivação das políticas públicas.

Assim, os resultados destes avanços legais ainda não se traduzem em melhoria nas ações que estão sendo desenvolvidas pelos governantes, pois a forma como a participação vem sendo construída a partir dos anos 90 é questionada e ganha através da palavra parceria lugar de destaque, que *tanto pode se associar as relações contratuais estabelecidas entre governos estaduais e fundações privadas, quando pode designar convênios mantidos por governos municipais com estaduais e com organizações comunitárias para o desenvolvimento de ações* (DI PIERRO, 2001).

Estas relações passaram a ser vistas como um remédio capaz de resolver de maneira milagrosa todos os males sociais, que até então o Estado não deu conta sozinho de solucionar (MUNARIM, 2005). Neste sentido este autor observa que:

É comum que Governos, empresários, ONGs e mesmo movimentos populares falem e defenderem a parceria entre Estado e Sociedade Civil como estratégia eficiente para se alcançar determinados objetivos de interesse mútuo. Embora não na exatidão do termo, mas com o mesmo sentido, até organismo internacionais do grande capital propõem como receita a parceria para resolver problemas sociais dos países tidos como pobres ou não desenvolvidos. O Banco Mundial, por exemplo, propõe a parceria do Estado com as organizações da Sociedade Civil para resolver os problemas da crise educacional destes países - é o que eles chamam de descentralização (MUNARIM, 2005, p.71).

Com a crescente tendência de transferir ao governo municipal a função do atendimento à criança, efetivando ações que garantam os direitos e o desenvolvimento integral desta população, as novas diretrizes legais induzem as prefeituras a adotarem políticas descentralizadoras que levam os municípios a buscarem alternativas para a operacionalização de suas políticas, justificando a incessante busca de parcerias para o desenvolvimento das mesmas.

Neste sentido, o termo parceria requer uma atenção especial por estar presente no discurso das atuais políticas sociais, e particularmente nos rumos tomados quanto à “políticas” destinadas à infância. Assim, é preciso compreendê-la para além do sentido simplificado que representa. O dicionário Aurélio conceitua “parceria” como *uma reunião de pessoas que visam um interesse comum*; é preciso, portanto, entendê-la em sua complexidade, pois esta envolve um rol de condicionantes políticos, econômicos, sociais e culturais que na atual conjuntura apresentam-se como um importante e desafiador modo de se fazer presente em nosso dia a dia.

A palavra parceria tem uma construção que é histórica, evoluindo junto às organizações não governamentais, movimentos populares e as relações estabelecidas entre estes a suas possíveis fontes de financiamento. Nesta perspectiva, segundo Munarim (2005), existem pelo menos duas concepções que a diferenciam enquanto estratégia, tanto pelo termo, como pela sua utilização na prática política. São elas: 1) *parceria enquanto estratégia do neoliberalismo*; 2) *parceria enquanto estratégia de democratização*. A prática da parceria vem descaracterizando o que realmente deveria ser considerado enquanto política pública de caráter universal, buscando-se romper com práticas fragmentadas e focalizadoras. Pontual

(2005) e Munarim (2005) compartilham do pensamento de que a parceria ao ser desvinculada do ideário neoliberal pode ser utilizada numa perspectiva democrática que favoreça a construção de uma sociedade mais justa, onde seus sujeitos são efetivamente cidadãos de direito. Neste sentido,

A proposta da parceria desenvolvida no contexto de governos democráticos e populares busca, sem recusar, o papel e a intervenção indispensável do Estado, construir uma ação compartilhada com atores da sociedade civil na tentativa de soluções concretas para os problemas. Não se trata de transferir responsabilidades, mas de assumi-las conjuntamente, respeitando autonomia de cada ator envolvido e operando com uma clara divisão de atribuições na execução dos programas. Dessa concepção o Estado mantém sua função reguladora e os atores da sociedade civil entram para a cena pública com a possibilidade de propor alternativas, executar ações junto com o estado e exercer o controle e a fiscalização sobre as práticas do mesmo (PONTUAL, 2005, p.48-49).

Munarim (2005) destaca algumas características que devem compor uma estratégia de parceria democrática: a) os direitos sociais, b) a democratização do estado, c) cidadania ativa, d) políticas públicas. Essas características se assemelham às concepções formuladas por Gómez e Boyer (2003) de políticas sociais, como aquelas que têm por base teorias socialistas que se definem a partir da realização dos direitos sociais de cidadania.

Na direção de se buscar parceiros para implementação de políticas de proteção integral à criança, abre-se espaço para a entrada de organismos internacionais, como o UNICEF. O município, ao assumir parcerias com organismos internacionais, é implicado em aceitar condicionalidades ditadas por estes organismos que, no entender de Rosenberg (2000), trata-se de um *toma lá da cá*.

As relações entre governos e os organismos internacionais não são neutras, pelo contrário, possuem uma intencionalidade em tudo que as circundam que vai desde a escolha das agendas, a população para qual serão destinadas suas ações, os especialistas que compõem seus quadros de funcionários, as formas como são construídos seus relatórios, até as imagens que retratam seus espaços de atuação possuem os seus porquês.

É importante salientar que muito embora o UNICEF seja uma instituição de caráter social, este pauta suas ações a partir de análises geralmente econômicas, orientadas atualmente, para a focalização da pobreza nos países subdesenvolvidos.

A parceria com o UNICEF não se limita apenas a uma correlação entre este organismo e o governo local, pois mais do que isso, são incentivadas, ou como já apontamos,

condicionadas a outras parcerias diretamente relacionadas com o setor privado para o qual são transferidos, paulatinamente, a responsabilidade dos serviços públicos que deveriam ser garantidos pelo poder público. Di Pierro (2001), sobre a prática da parceria, aponta além da não neutralidade, a hipótese da busca de novos parceiros, esclarecendo que:

A multiplicação de provedores e o estabelecimento de parcerias na promoção e da educação básica [...] tornaram-se fenômenos e extensos e difusos, fazendo com que por vezes sejam percebidos como processos "naturais". Nossa hipótese, entretanto, é de que a disseminação de provedores e de práticas de parceria nada tem de "natural", mas resulta da redefinição do papel do Estado no financiamento e provisão de serviços sociais básicos, que deixou abertas lacunas, progressivamente ocupadas por agentes sociais diversos (DI PIERRO, 2001, p.327).

Desse modo, a análise das políticas de atendimento à criança não podem ser dissociadas dos condicionantes que são impostos na definição das políticas sociais.

Pensar uma política de atenção integral à criança requer entender política de atendimento numa perspectiva ampla, onde a articulação de forças devem ser pensadas de forma coerente e coesa. É fundamental o controle e a fiscalização destas políticas por parte da sociedade, principalmente quando esta está disposta e incentivada a dialogar, avaliar e se posicionar perante os problemas reais que afligem e negam o direito de se ter uma infância cidadã.

A proposta de garantir à criança uma política de atendimento e construir nesta prática a troca de conhecimentos e informações deve ser pensada no sentido mais amplo, que não isola o ato de cuidar e o ato de educar, mas sim, os integra, assumindo o importante e compromissado papel na política de atendimento à infância.

Neste contexto, trata-se de repensar as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade, assim como, este se posiciona frente aos interesses coletivos pela busca da democratização e universalização das políticas públicas. No entanto, é preciso destacar que o desafio da democratização não pode limitar-se apenas à disputa em torno de políticas sociais, mas que precisa articular-se também na busca de alternativas econômicas para o desenvolvimento integral sustentável nos municípios, haja vista, a urgência atual na busca de alternativas de geração de emprego e renda (PONTUAL, 2005, p. 48).

Dessa forma, segundo Falcão (2002), o Estado Providência deve se apresentar como agente central enquanto gestor das políticas e não como um mero *Estado Assistencial que apresenta-se frágil, impotente, compelindo a sociedade civil é o próprio pauperizado a*

cooperar na produção dos serviços sociais. Nesta relação, forja-se aí a "sociedade providência" que através de convênios com organizações filantrópicas, de benemerência e comunitárias constitui as denominadas relações de parceria (SPOSATI apud FALCÃO, 2002, p.119).

Exercer o direito a uma participação cidadã deve ir além do seu caráter simbólico expresso na atual conjuntura política. Neste intento, a sociedade civil deve fortalecer-se perante o mercado e o Estado impondo critérios mais humanos para a relação de complexidade que se estabelece. Discutindo esta temática Teixeira (2002) adverte:

[...] não pode ser reduzida a um mero ato eleitoral, episódio, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. processo contraditório, envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, dos quais se expresse sob várias formas, conforme a capacidade daqueles e as condições objetivas do regime político (TEIXEIRA, 2002, p. 26).

Portanto, não podemos perder de vista a nossa importância enquanto sujeitos sociais num processo que vise a construção de uma sociedade mais justa, mas construir espaços em que as responsabilidades sejam assumidas a quem tem o dever público e político de garantir à infância brasileira, em seus diferentes espaços e contextos, não apenas a oportunidade do que já foi negado historicamente, mas a garantia e efetivação de ações que respeitem a criança e não as veja enquanto um ser que precisa de caridade alheia, a qual favorece a omissão do Estado no que deveria ser seu compromisso.

Perante o agravamento de distintas desigualdades sociais e do crescente pressuposto que ressalta a descentralização, são levantadas possibilidades na perspectiva de potencializar as ações municipais através da articulação e integração para o desenvolvimento das políticas municipais. Nesse cenário, o governo da capital do Pará, utilizando-se de novas formas de gerenciamento dos programas de políticas sociais, firma parceria com o UNICEF para atender à população de 0 a 6 anos, em uma perspectiva de desenvolvimento integral. A parceria materializa-se no Projeto Belém Criança, que foi implementado em comunidades carentes, com altos índices de exclusão social.



Logomarca do Projeto Belém Criança

Não se pode definir uma política para a infância por causa da pobreza, com o objetivo de diminuir o sofrimento das crianças causado pelas precárias condições econômicas de suas famílias; o Brasil tem que garantir uma política para a infância por causa da criança, porque a criança é um cidadão, porque é uma pessoa que possui direitos fundamentais, e porque, diante dela, nós adultos temos um compromisso e uma responsabilidade: que é de lhe oferecer as condições de uma vida digna, bela e feliz.

Vital Didonet

Capítulo III - O Projeto Belém Criança: uma leitura a partir da ótica dos documentos e dos seus elaboradores

3.1 - O Contexto Político da Elaboração e Implantação do Projeto Belém Criança

3.2 - A Estratégia Metodológica do PBC: a ação articulada

3.3 - A Concepção de Criança no PBC

3.4 - Estabelecendo Parcerias para a Implantação do Projeto Belém Criança

3 - O Projeto Belém Criança: uma leitura a partir da ótica dos documentos e dos seus elaboradores

O Projeto Belém Criança foi uma experiência desenvolvida na capital paraense, no segundo mandato do Governo Municipal, da coligação Frente Belém Popular no período de 2001-2004. Considerado um projeto inovador em vários aspectos, principalmente no que se refere às questões teórico-metodológicas, das quais se destacam o atendimento à criança de forma integrada e ao estabelecimento de parcerias para a realização dessas atividades. As parcerias consideradas fundamentais para execução do PCB aconteceram em dois níveis diferenciados: a) externas ao Município de Belém, realizada por meio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); b) parcerias internas envolvendo várias secretarias municipais que tinham no âmbito dos seus objetivos desenvolver ações direcionadas à criança.

Assim sendo, procurou-se analisar a implementação desse Projeto na capital paraense a partir dos documentos, dados e informações coletadas junto aos diversos atores que fizeram parte de sua história se constituindo, portanto, testemunhos vivos deste processo. Desta forma, consideramos importante os depoimentos do representante do UNICEF em Belém, dos Co-gestores do projeto (constituídos pelos representantes das secretarias municipais participantes do PBC), dos técnicos responsáveis pelo planejamento inicial do PBC e dos representantes da comunidade.

Este capítulo apresenta os resultados da investigação realizada, abordando os seguintes aspectos do projeto Belém Criança: a) o contexto político da criação do projeto; b) a estratégia metodológica do PBC; c) a concepção de criança defendida pelo projeto; d) o estabelecimento das parcerias para a realização do PBC.

3.1 - O Contexto Político da Elaboração e Implantação do Projeto Belém Criança

Belém, capital paraense²⁹, como muitos municípios do Brasil, tem sua história política marcada pela dominação burguesa em consecutivos mandatos que buscavam firmar o *status quo* de uma classe que governava (e ainda governa) a partir de seus próprios interesses.

²⁹ Belém é a maior cidade da Região Norte com um território de 50.582,30 onde a porção continental corresponde a 34,36% da área total e a porção insular correspondente a 65,645% (SEGEP/PMB,2003). Apresenta uma densidade demográfica de 1.210,39 hab/km³ (IBGE, 2000).

Essa prática em nosso país emerge aprofundando o processo de exclusão social, que se materializa num caráter histórico de exploração de trabalhadores, renegando o direito à cidadania principalmente das classes populares.

Essa situação se agrava no país a partir de 1996, quando são implementadas políticas sociais de cunho neoliberal, nas quais o papel do Estado é reduzido. Na redefinição dos serviços públicos, a partir da reestruturação do Estado, é visível, atualmente, as tendências nas quais se priorizam as políticas focalizadas, com redução nos gastos públicos no campo social. Essas políticas, apresentam-se como um grande desafio e um entrave, na perspectiva de garantir a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, respeitando os seus direitos enquanto ser humano e construtor de sua história.

A insatisfação da população belenense com as políticas sociais adotadas no município e ao mesmo tempo, a esperança que precisa da prática para virar concretude histórica para se tornar realidade (FREIRE, 1992), e, de certa forma, a gradativa conquista de uma consciência social, aponta para uma nova proposta de se construir um governo municipal mais democrático e popular que resgate o direito ao sonho de uma cidade mais digna de se viver.

Dessa forma, em meio a um processo político contraditório de densas tramas, e com esperança em um processo de mudanças que oportunizasse a melhoria de vida da população, em outubro de 1996 foi eleito, através da coligação Frente Belém Popular, composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Prefeito Edmilson Rodrigues, arquiteto, professor universitário com o título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAIA da UFPA e autor de diversos livros.

A partir de 1997 com o mandato conquistado, esta coligação passa a ser denominada de Governo do Povo elegendo entre suas diretrizes para este enfrentamento de desafios, rediscutir a participação dos sujeitos sociais como proposta de uma política construída coletivamente, conforme expresso em seu Programa de Governo do primeiro mandato:

A participação popular se expressa na instituição de um modelo de co-gestão envolvendo governo e sociedade o qual possibilita de fato a intervenção desta nos assuntos municipais. Ao formalizar a participação política da sociedade, este modelo de co-gestão deve proporcionar a apropriação da cidade pela população fazendo-a cidadã. Este modelo visa efetivar a partilha do poder político, deve necessariamente conferir real

poder de decisão à sociedade, concretizando uma forma de democracia participativa e promovendo a descentralização administrativa. Sua operacionalização demanda a constituição de espaços públicos de debates e deliberações, entre os quais o que configura o processo do orçamento participativo (BELÉM, 1996, p.11).

As estratégias de atuação propostas pelo governo municipal, vinculavam-se à responsabilidade com o social, que se delineava no contexto belenense de forma bastante precário, e que naquela ocasião confrontava-se com as políticas implantadas em âmbito federal que balizavam de forma limitadora a capacidade de intervenção estatal perante as crescentes demandas sociais, caindo *numa visão focalista onde o local é privilegiado como único espaço capaz de dar respostas supostamente mais eficiente*, (SOARES, 2001, p.45). Esse tipo de política dá margem à desresponsabilização do governo federal e estadual quanto aos interesses dos sujeitos que dão vida e que compõem a Nação brasileira.

Neste sentido, ao considerar os entraves históricos que afetam a sociedade, o prefeito eleito Edmilson Rodrigues (2000) ressalta a importância da tomada de decisão no âmbito do governo municipal, mas evidencia as contradições que o permeiam, uma vez que o município não é governo de um poder independente. Refinetti Martins (2000), analisando as diretrizes, do então prefeito eleito, transcreve o seu posicionamento a respeito da necessidade de garantir direitos à população e a grande dificuldade encontrada para realizá-los. Nesse sentido, a autora utiliza para ilustrar esse posicionamento, a fala do então prefeito:

Quando se ocupa um lugar na institucionalidade aparecem contradições, porque os recursos são escassos e os problemas são grandes e você tem um poder de decisão. Por maior que seja sua história de luta pelos direitos da cidade, você não vai conseguir garantir todos os direitos. Temos plena consciência de que não estamos no poder enquanto povo, mas sim, ocupamos uma parcela do poder. Ocupamos um espaço no Estado, mas que não é o nosso Estado; é uma esfera municipal, uma parcela, uma dimensão do Estado de uma sociedade capitalista com pouco poder em termos de transformações das estruturas. No entanto, é um espaço privilegiado para incentivar e consolidar espaços, novos espaços de participação popular, mas isso não se faz por decreto, não se estabelece que o povo tem poder. O poder do povo é o próprio povo que o constrói. Daí, que não somos um governo que ajuda o povo, mas é o próprio povo que amplia espaços, se auto-ajudando no processo de construção de uma contra-hegemonia à hegemonia burguesa. O que temos que trabalhar exatamente é com a dimensão histórica, e a história não é um processo linear; uma vitória eleitoral não representa necessariamente a hegemonia (RODRIGUES apud REFINETTI MARTINS, 2000, p.18).

Como bem se retrata na fala do prefeito, as tomadas de decisões, os sonhos que o homem busca realizar em sua vida, nascem sempre de um contexto adverso de dificuldades que, por seu próprio caráter, impulsionam o ser humano a buscar transformações. O homem é, por natureza, um ser que se transforma e, ao mesmo tempo, se converte em elemento transformador do mundo e de sua relação com esse mundo. Dessa forma, ele adquire, como uma de suas principais características, o desejo pela descoberta, a necessidade de buscar o novo para, daí, continuar descobrindo, continuar se transformando e ao seu mundo.

Ao analisar o posicionamento do Prefeito Edmilsom fica patente o desejo de adotar uma política pública que seja efetivada enquanto responsabilidade do Estado, em suas diferentes esferas, na garantia de direitos universalizados, tal como evidenciadas em argumentos dos autores como Azevedo (2004), Boyer & Gómez (2003), Vieira (2001). No entanto, na época do Governo do Povo (1996) essa decisão ia de encontro às diretrizes das políticas sociais que estavam se delineando no país. Essas diretrizes priorizavam os programas focalizados, bem como redução de gastos, e a utilização de um modelo gerencial atrelado a determinantes econômicos, que pregava a eficiência de “serviços sociais transformados em mercadorias que devem ser vendidos e desmontados” contrapondo-se como melhor opção à política social como “estratégia governamental de intervenção” (VIEIRA, 2001, p.24).

A idéia inicial da política municipal em Belém indicava uma busca de autonomia do município em procurar alternativas mais viáveis para os seus problemas, dessa forma chegando mais perto do real conceito de descentralização defendido por Cabral Neto & França (2001) e Stein (1997), quando entendem que a descentralização deve se constituir em um mecanismo de redistribuição de poder e de maior participação popular. A posição tomada pelo dirigente municipal refletia uma opção que naquele momento atendia aos interesses da população numa perspectiva de direito e cidadania, e de emancipação dos sujeitos.

O Governo do Povo, por trabalhar durante o primeiro mandato sobre a perspectiva da Inversão de Prioridades, dando atenção às desigualdades sociais, empenhando-se em concretizar ações que viessem contribuir para uma melhoria da qualidade de vida das crianças belenenses e suas famílias, desenvolveu algumas iniciativas que foram reconhecidas como ações exitosas, onde além de conquistarem premiações³⁰ para a Prefeitura Municipal de Belém, contribuíram para favorecer a reeleição, garantindo o mandato de 2001 a 2004.

³⁰ Sistematizado no material: Onde o PT Governa Ganha e Ganha Prêmios 1993 - 2002, material disponível na página do partido pela internet. www.pt.org.br

Entre essas ações, podemos elencar os projetos e ações voltados à criança e ao adolescente durante os três primeiros anos de mandato, que por dois anos consecutivos 1999³¹ e 2000³² agraciam o prefeito de Belém com o Prêmio: Programa Prefeito Amigo da Criança, concedido pela Fundação ABRINQ, com apoio do UNICEF, da Fundação FORD, e Fundação David & Lucile Packard; Prêmio de Qualidade na Educação Infantil 2001, 2002 e 2003 e Prêmio de Gestão Democrática da Educação.

Mesmo com as experiências consideradas positivas e o Governo do Povo em sua primeira gestão ter definido como prioridade de Governo “Dar um futuro à criança”, ao final deste período, evidenciou-se que suas ações ainda não conseguiam atender toda a demanda de crianças que viviam nos chamados bolsões de miséria em condições precárias, situados principalmente em baixadas inundáveis, com habitações inadequadas, dando margem a proliferação de graves enfermidades, originando conflitos e desigualdades que são manifestados na expressão viva da cidade.

Essas distorções sociais, econômicas e políticas também afetavam fortemente as populações camponesas, causando, com isso, o conhecido êxodo rural, em que enormes grupos se deslocavam de seus locais de origem em busca de melhores condições de vida. Esse deslocamento humano, por sua vez, produziu uma nova distorção: que é o inchaço das cidades e o aumento da demanda pelos serviços sociais, e levando essas pessoas a viverem em condições precárias em termos de moradia, saneamento básico, saúde, educação e lazer.

Uma das mais graves conseqüências dessa total desestrutura sócio-econômica é o prejuízo que causam às crianças, uma vez que estas são incapazes de gerir seus próprios destinos e dependentes de famílias que possuem todo tipo de carência, tornando-se reféns das políticas públicas de atendimento, do assistencialismo e da tutela de terceiros.

É nesse contexto problemático que o Projeto Belém Criança se destaca, posto que sua proposta visualiza a criança como ser social, dotada de capacidades, mas dependente de seu grupo social e das atenções às suas necessidades básicas para o seu pleno desenvolvimento.

Dessa forma, o atendimento à criança, realizado de forma setorizado e fragmentado pelos diversos órgãos de atendimento à criança, não eram suficientes para alcançar esse

³¹ Um dos lemas da gestão foi "Dar um Futuro às Crianças", que reúne diversas ações coletivas e uma política integral e integrada de atenção aos direitos e necessidades da infância e juventude. A cidadania se expandiu, com benefícios relevantes para as crianças e adolescentes.

³² Fez da política de atenção à criança a marca do atual governo: Belém do Pará - Cidade Criança. Desenvolve diversas ações na área como o Programa Sementes do Amanhã e Bolsa escola. Destinou 4820 bolsas mensais de um salário mínimo em 1999, beneficiando 24.235 crianças e adolescentes em situação de risco, visando o acesso e a permanência na escola.

objetivo, necessário se fazia então, utilizar estratégias diversificadas e articuladas que visassem ao mesmo tempo atender integralmente à criança e otimizar os recursos existentes. Esse era o grande desafio do Projeto Belém Criança.

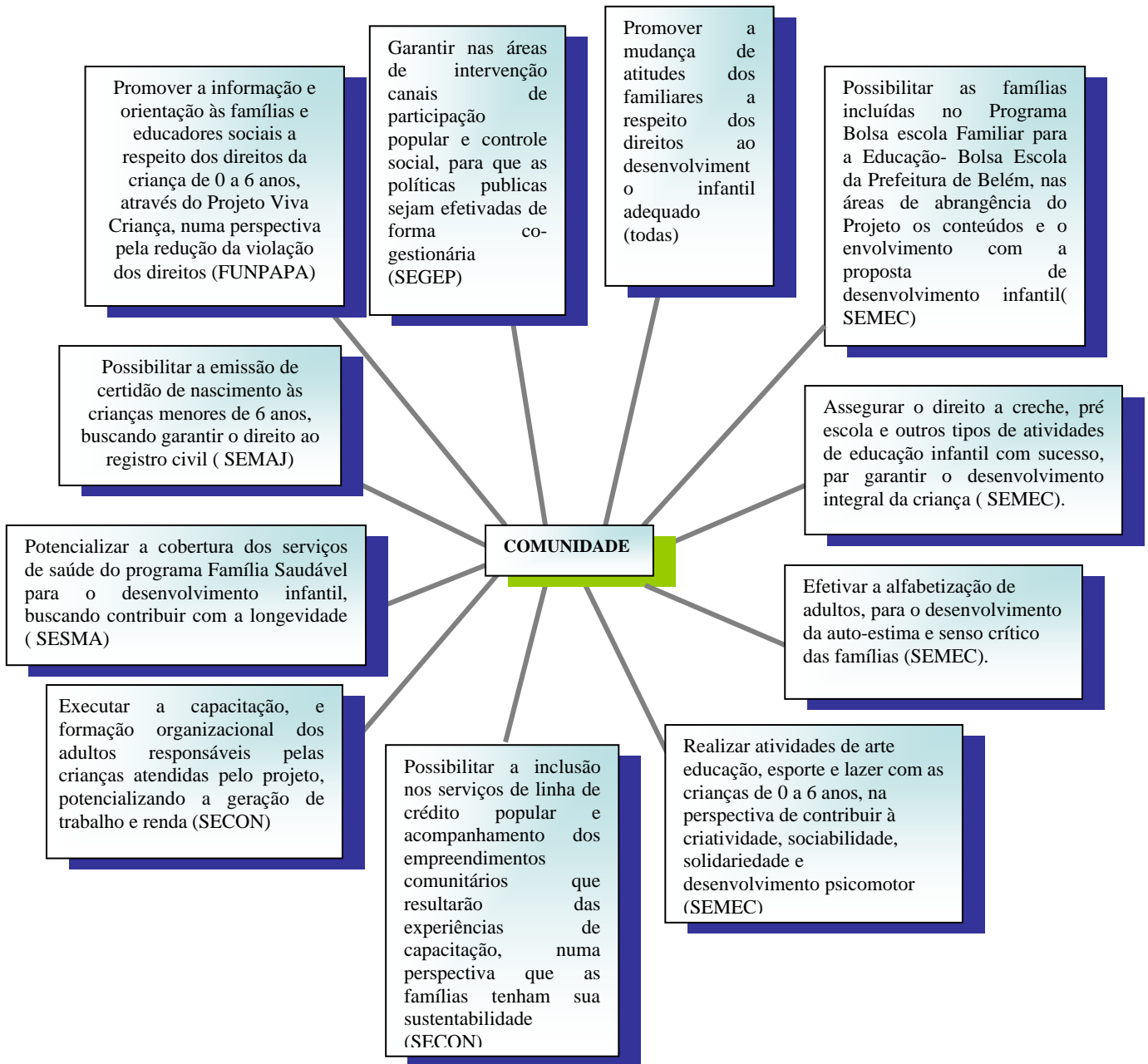
3. 2 - A Estratégia Metodológica do PBC: a ação articulada

O Projeto Belém Criança foi uma iniciativa considerada inovadora no atendimento à criança, pois trazia na sua concepção uma metodologia que previa uma maior articulação entre os órgãos que prestavam serviços à criança, numa perspectiva de atendimento integrado ao mesmo tempo que respeitava a criança em suas peculiaridades e especificidades de ser em desenvolvimento.

Tendo a criança de 0 a 6 anos e seus responsáveis como sujeitos para os quais estaria voltado o princípio de suas ações, traça seu objetivo com uma audaciosa proposta, como pode ser analisado nos registros do documento base o projeto:

[...] objetiva potencializar a articulação das políticas públicas voltadas para a infância, tendo como eixo norteador o desencadeamento de um processo de mobilização social, que viabilize o acesso às informações, orientações e conhecimentos acerca do desenvolvimento infantil a todas as famílias das áreas de abrangências do projeto, visando a garantia de condições favoráveis ao desenvolvimento integral das crianças de 0 a 6 anos (PROJETO BELÉM CRIANÇA, 2001, p. 2).

Em nossa cultura política, o desenvolvimento de estruturas setorializadas tendência a abordar o cidadão e seus problemas de forma fragmentados, com ações executadas isoladamente, mesmo que estas se dirijam a mesma criança, a mesma família e ocorram no mesmo município. Estas desarticulações conduzem a obstáculos para a efetivação até mesmo de propostas que buscam ser mais democráticas e propositivas. Contrapondo-se a essa tendência, é destacada no PBC, através de seus objetivos específicos do projeto inicial, a intenção de articular as ações das diferentes secretarias para que estas cheguem à comunidade de maneira mais articulada. O fluxograma a seguir nos possibilita visualizar esta proposta:



Esta forma de organização prevista para administrar o Projeto Belém Criança, trazia uma sintonia com a nova forma de gerenciamento dos serviços públicos, se por um lado, teoricamente, possibilitava a participação, a integração dos usuários na concepção, implantação e avaliação do projeto, por outro, permitiu a racionalização dos serviços públicos, numa ótica de eficiência, própria das atuais políticas de corte social. Esse tipo de atendimento, não prioriza a universalização dos serviços, pelo contrário, focaliza suas ações em grupos considerados extremamente carentes, essas diretrizes encontrava respaldo nas próprias orientações do UNICEF, que enquanto organismos internacional de financiamento, trabalha respeitando parâmetros previamente determinados.

A proposta seria operacionalizada através de uma articulação intersetorial na qual fosse contemplado o atendimento às necessidades mais básicas para o pleno desenvolvimento de uma criança: saúde, educação, lazer, trabalho e atendimento social. Assim, ainda no projeto base, é apontado que:

A Prefeitura Municipal de Belém, potencializará maior integração das áreas de Educação, Assistência Social, Saúde, Lazer e Trabalho, envolvendo as diversas instituições, como: Secretaria Municipal de Educação e Cultura/SEMEC, Fundação Papa João XXIII/ FUNPAPA; Secretaria Municipal de Saúde / SESMA; Secretaria Municipal de Economia / SECON, reafirmando, assim, o compromisso com a infância na perspectiva de criar condições favoráveis ao desenvolvimento infantil (PROJETO BELÉM CRIANÇA, 2001, p. 07).

A intersetorialidade e mobilização dessas diferentes secretarias municipais viabilizariam as informações e condições necessárias e favoráveis para que o PBC viesse implementar ações que garantissem o atendimento integral das crianças de 0 a 6 anos.

Dialogando sobre a origem do PBC, um dos representantes do UNICEF em Belém infere que este projeto *não foi uma proposta pronta que chegou no UNICEF e nem foi uma proposta pronta que chegou do UNICEF para a prefeitura* (PINA, 2005). No entanto, é necessário fazer algumas ressalvas a essa colocação. Analisando os documentos e as diretrizes dos UNICEF entre eles, o Relatório Anual 2001, fica evidenciado que as diretrizes que deram suporte ao PBC, já estavam delineados nesse documento, assim encontramos presente a idéia da integração das ações, para evitar o desperdício dos recursos, a importância da participação da família, e a responsabilidade do poder local com crianças em seus primeiros seis anos de vida.

Na concepção do representante do UNICEF, o PBC visa potencializar as políticas públicas voltadas para a infância aproximando *o tema que no cotidiano da vida das crianças estão juntos, mas no cotidiano das políticas públicas não se articulam tradicionalmente*.

Acreditamos ser essa uma intenção válida e coerente, no entanto, ressaltamos os limites que precisam ser superados para a implantação de um projeto dessa natureza, entre eles apontamos, o fato de que as administrações municipais por serem responsabilizadas pelo atendimento à criança e por disporem de poucos recursos para atender a toda a demanda, viram-se obrigadas a eleger as suas “prioridades” e firmarem parcerias que temporariamente cobrissem lacunas de suas obrigações, não somente em relação ao atendimento a criança, mas de todas as suas estratégias de ação.

Com a intenção de dar conta de sua proposta, o PBC adquiria na opinião dos sujeitos envolvidos, um diferencial no desenvolvimento da política de atendimento à criança, segundo a co-gestora Clara:

[...] o Belém Criança, de fato, ele não era um projeto. Ele não criou uma ação, ele era um projeto que trabalhava com a política já existente, o que era o diferencial dele! Ele trabalhava com a política do que já existia, com os projetos que já existiam, só que aí ele trabalhava com o atendimento daquele público que tava precisando, é por isso que era um projeto que atuava com a intersetorialidade, porque no momento que você precisava dar uma posição, uma resposta, você ia buscar através do projeto "X" que estava na FUNPAPA, ou no projeto "Y" pela SEMEC, ou pela SESMA, os profissionais de lá iam resolver (CLARA, CO-GESTORA, 2006).

A fala desta co-gestora aponta um aspecto importante para a seleção das comunidades nas quais seriam implantadas o Belém Criança, que seriam aquelas nas quais existiam as demandas e outros serviços, só que eram realizados de forma dispersa e portanto, cabendo ao PBC criança identificar os serviços existentes nos bairros e articulá-los em prol de um atendimento mais eficiente e de melhor qualidade à criança.

É neste sentido, que a Prefeitura de Belém, ao implantar o Projeto Belém Criança, elegeu duas áreas da cidade que, por análise de dados disponíveis em outros programas municipais, apresentavam as maiores distorções na relação população/atendimento social. Trata-se do bairro do Barreiro, localizado na área metropolitana da cidade e a Ilha do Combú, uma comunidade ribeirinha separada de Belém pelas águas do Rio Guamá, que contorna toda a região sul/sudeste da cidade.

Uma breve descrição dessas áreas possibilita perceber as grandes dificuldades de atendimento que essas comunidades passavam e quão longe estava a sua população de se reconhecer como sujeitos de direitos. Uma das co-gestoras do projeto, quando foi questionada sobre os motivos decisivos para a escolha dos espaços de atuação do projeto Belém Criança, faz a seguinte colocação:

Foi a carência, basicamente a carência das pessoas, porque a gente focou as pessoas que realmente estavam precisando do que a gente estava se propondo oferecer. [...] as crianças eram desnutridas, mas elas não eram desnutridas só porque elas não se alimentavam, elas eram desnutridas porque lá não tem saneamento básico; não tem água potável; não tem emprego; lá não tem educação suficiente; lá não tem transporte. Então, é uma dificuldade muito grande, nós juntamos tudo isso, todas essas grandes necessidades[...]no Barreiro as dificuldades são imensas porque é um mundo aquilo ali, ninguém imagina as dificuldades que eles passam, ali é terrível, se tu entras e olha ali, tudo pavimentado, mas entra naquelas casas (JUREMA, CO-GESTORA, 2006).

Ambas as comunidades são inegavelmente carentes, mas apesar disso, já recebiam atendimento por parte da Prefeitura de Belém, executora do projeto, fato relevante na escolha, pois segundo os co-gestores a já existência de ações nestas localidades contribuiriam para a efetivação do objetivo de articular as ações.

O bairro do Barreiro conta com 03 Unidades de Educação Infantil, 02 escolas da Rede Municipal de Ensino e 01 anexo; 08 espaços educativos particulares e conveniados; 01 Centro Comunitário, 01 Associação de Moradores, 01 Clube de Mães, 06 Clubes de Jovens e 17 Igrejas (03 católicas, 10 evangélicas, 01 espírita e 03 casas de umbanda); possui ainda, 03 mini-mercados, 01 farmácia, 01 feira livre e 02 Casas do Programa Família Saudável (PBC, 2001, p. 6). Neste bairro existia em 2001 uma população de aproximadamente 25.213 habitantes, dos quais 3.213³³ eram crianças na faixa de 0 a 6 anos. A maioria das famílias estava em situação de desemprego ou subemprego, o saneamento básico era precário e a maioria dos problemas de saúde consistia em infecções respiratórias, esquistossomose, dengue, doenças de pele, verminoses, diarreia e desnutrição. Entretanto, devido a atuação do Programa Família Saudável, estimava-se que da população infantil 95% tinha sido atendida pela cobertura vacinal.

Por sua vez, a Ilha do Combú é uma comunidade ribeirinha próxima a Belém, onde vivem cerca de 400 famílias – segundo dados levantados pela Universidade da Amazônia, que

³³ Dados contabilizados pelo levantamento da ação do Programa Família Saudável.

sobrevivem, basicamente, da extração do açaí e da produção de tenra agricultura familiar de subsistência. De acordo com dados do Programa Família Saudável, 224 crianças de zero a seis anos já recebiam atendimento do programa, em 2001. Em termos estruturais a Ilha contava, naquela data, com dois centros comunitários – “A União Faz a Força” e o “Piriquitaquara”, ambos sendo utilizados também como escola para as crianças da Ilha, e local de reuniões comunitárias, mas sem possuir a menor infra-estrutura para tais situações.

A falta de ações integradas entre as instituições para o atendimento social, cultural e de saúde a essas populações, nas duas comunidades, ficava configurada na existência de problemas básicos, como por exemplo: ausência de áreas culturais e de lazer; grande incidência de trabalho infantil; péssimas condições habitacionais; pais desempregados e mães subempregadas; crianças que sofrem maus tratos e acidentes domésticos; violência física e sexual contra crianças e mulheres adultas; analfabetismo de jovens e adultos; cultura da violência entre os jovens; gravidez precoce; hábitos nutricionais inadequados; falta de saneamento básico; moradores adultos sem documentação; total desconhecimento dos pais sobre desenvolvimento infantil (PBC, 2001).

Como estratégia metodológica de gestão, o Projeto Belém Criança representa uma proposta de intervenção social junto à questão do desenvolvimento infantil, tendo o desafio de construir estratégias sociais locais num processo amplamente participativo, envolvendo a sociedade civil e o Estado, nesta proposta houve a intenção de não somente serem constatados nas áreas de abrangência do Projeto indicadores negativos, mas também de serem coletivamente construídas estratégias de superação do quadro encontrado a partir de um plano de prioridades que reorientasse as ações do poder público no local, como também, passasse a fazer parte da agenda de lutas da comunidade. Para atingir seus objetivos o projeto estava sustentado em dois pilares: mobilização social e intersetorialidade (PBC, 2001).

Ao que se refere a mobilização social, a proposta suscitava envolver a educação com a família, informação e divulgação dos cuidados com a criança, planejamento familiar, higiene, promoção de mudanças culturais, estimulando processos participativos e a sustentabilidade do que já estava sendo feito nas áreas de atuação do projeto. Quanto a intersetorialidade, o que fica evidenciado no projeto base é que esta é expressa no sentido de apontar para o rompimento das limitações institucionais, onde através da intersetorialidade seria possível *exercitar maneiras de fazer juntos, potencializando as ações já existentes pela PMB* (PBC, 2001, p.7).

Considerando as pretensões do Projeto Belém Criança, o seu desenvolvimento apresentou muitos desafios, entre eles certamente um dos principais, foi a consolidação de um processo de mobilização social, que não somente viabilizasse o acesso às informações, mas garantisse maiores possibilidades de intervenção da própria comunidade contribuindo diretamente na garantia de políticas condizentes com o desenvolvimento integral das crianças, acreditando neste potencial da comunidade, a partir de trocas de experiências e vivências coletivas no estabelecimento de um movimento que visualizasse e respeitasse a criança como sujeito de direitos.

Em um Projeto dessa natureza, é preciso considerar que as necessidades e anseios da população a ser beneficiada são heterogêneos, portanto, é preciso estabelecer estratégias coerentes na promoção das ações que possibilitem maiores impactos diante de seus objetivos prioritários. Para isso o processo de planejamento de um projeto ganha relevante importância, pois deve emergir num processo, que desde seu início, traz um olhar amplo, integrado no tratamento das demandas e dos problemas vivenciados na sociedade.

Ao serem refletidas essas complexidades e a necessidade de articular ações o PBC aponta para a proposta de desenvolvimento de suas ações os seguintes eixos teóricos metodológicos:

Desenvolvimento Infantil – compreendido como a garantia de condição para a criança desenvolver suas potencialidades fundamentais enquanto pessoa, como um cidadão de direito desde o momento de gestação, em que o poder público, a comunidade e a família têm a competência de possibilitar a proteção e os cuidados necessários em seus primeiros seis anos de vida;

Direitos - Fomentar discussões sobre os direitos sociais e políticos no processo de aprendizagem com as famílias, assim, contribuindo para construção de uma identidade pessoal e social dos cidadãos de ciência e consciência dos direitos, deveres e da participação denunciante e propositivas nos espaços comunitários da esfera pública das políticas sociais;

Participação Popular - O eixo participação popular norteará toda a intervenção do Projeto, tanto no processo de mobilização da sociedade civil organizada, quanto na execução das atividades com as famílias, como tema de discussão. As atividades serão canais que estimularão a sensibilização, participação e organização dos envolvidos e o controle social da execução;

Indicadores Sociais – representam a operacionalização de conceitos sociais, um instrumento de medida para monitorar e avaliar as variações na dimensão da vida de cada cidadão incluído no projeto;

Conceitos Geradores - A partir dos indicadores negativos, acerca do desenvolvimento infantil, apontados pela população local será elencado os conceitos geradores que serão operacionalizados nos indicadores sociais locais que orientarão a elaboração do plano de ações do Projeto. Esses conceitos se constituirão em eixo para execução das ações intersetoriais e da agenda das agências e agentes sociais locais. Por exemplo, se verificarmos uma expressiva frequência de casos de anemia entre as crianças, então, o conceito anemia será orientador para a construção dos indicadores locais e consecutivamente para as práticas dos trabalhadores sociais e do plano que demonstrará a responsabilidade do poder público como um todo (SESMA, SEMEC, SECON, FUNPAPA E SEGEP), da família da criança e da comunidade local;

Interdisciplinaridade - Para o desenvolvimento das práticas sociais os trabalhadores envolvidos no cotidiano do Projeto irão pautar suas relações num movimento interdisciplinar, ou seja, uma reciprocidade, mutualidade, um modelo de co-propriedade, de diálogo proveitoso entre os vários campos do saber das práticas sociais envolvidas. Cada profissional terá que ser um campo aberto com e para o outro, numa troca permanente e dinâmica de produção de conhecimento e planejamento participativo (PBC, 2001).

Ressaltamos que teoricamente o PBC incorpora em seus eixos teórico-metodológicos concepções que são defendidas por serem consideradas essenciais para a promoção e garantia de um atendimento público com qualidade social à criança. No entanto, pensar o PBC e trilhar sua proposta num projeto base que orientasse as ações, sua operacionalização parece-nos ter sido um processo muito delicado e difícil, haja vista, a falta de clareza teórico metodológica nos eixos que serviram de fundamentos as suas ações a partir de onze objetivos indicados no projeto inicial de 2001. Sendo redimensionados para cinco por conta de limitações que foram visualizadas pela própria equipe do projeto em 2002, pois se considerou que:

Em sua operacionalização em 2002 fez-se a necessidades de algumas alterações, principalmente no que diz respeito aos objetivos e metas. No desenvolver das atividades começou a ocorrer um processo de conflito com os resultados, bem como as metas um tanto quanto difíceis de serem atingidas. Neste sentido, esse novo plano apresenta-se em uma materialização exequível das ações estratégicas com seu cronograma para 06 meses de atuação e a mesma base operacional para o ano de 2004. Fruto de um permanente ir e vir, pois é alimentado por vozes que entrelaçam

impactos, dúvidas, temores, questionamento, interferências, desafios, mas que trazem em si o gosto de uma vontade recheada de convicção e certeza de que temos que garantir o tempo da infância (PBC, 2003).

Dentro desse quadro social desigual e injusto, a questão fundamental que se interpôs foi a necessidade de romper limites e restrições, ou seja, as ações que eram realizadas pelas instituições sociais oficiais para apenas parte da população teriam, necessariamente, dentro da lógica do projeto, que se estender para todo o conjunto social, principalmente pela observância do que está preconizado em lei, que não estabelece diferenças e nem concede privilégios a cada grupo de cidadãos. Nesse sentido, o PBC buscou expressar-se por uma ação institucional integrada exercitando a intersetorialidade, estabelecendo canais de ligação cidadão/poder público e mobilizando a sociedade em geral.

3.3 - A Concepção de Criança no PBC

A concepção de criança e infância que perpassaram as propostas de políticas de atendimento em Belém, por meio do projeto estudado, compõe-se como elemento importante nesta tessitura, pois nos proporciona resgatarmos e compararmos as concepções oficiais com as ações políticas expressadas no cotidiano.

Muitos são os contextos na construção de uma concepção de criança e infância, posto serem elas permeadas ao longo do tempo pela grande diversidade existente entre as diferentes culturas. Nesta perspectiva, no entender de Kramer (1999, p. 271) *as visões sobre a infância são social e historicamente construídas: a inserção concreta das crianças e os papéis que desempenham variam com as formas de organização social.*

Para algumas sociedades, ser criança é apenas mais um que pode ampliar o orçamento familiar por meio da prática e “abuso” do trabalho infantil, ou mesmo aquele ser que vem dar trabalho aos seus possíveis “pais bem sucedidos” que buscam usufruir sem esta presença os bens que acumularam na vida, (JOLIVET apud STEARNS, 2006, p. 210). Entretanto, não podemos ignorar que, ser criança, em meio a diferenciados olhares, também pode ser considerado, além da esperança, um compromisso e uma exigência de se garantir um legítimo tempo de infância, assumindo, de fato esta grande responsabilidade.

O PBC assume uma concepção de criança em seus documentos oficiais *como um ser social que nasce com capacidades afetivas, emocionais e cognitivas. Tem desejo de estar*

próxima às pessoas e é capaz de interagir e aprender com elas de forma que possa compreender e influenciar seu ambiente (PROJETO BELÉM CRIANÇA, 2001, p. 2).

Esta opção encontra-se em consonância com os ordenamentos legais e com as discussões que vêm sendo construídas no debate sobre a criança e suas particularidades numa perspectiva de superar concepções reducionistas centradas em aspectos que consideram a criança simplesmente como um organismo em desenvolvimento, ou a infância apenas como uma etapa de preparação e de transição para uma vida adulta, quiçá “bem sucedida”.

A legitimidade da criança enquanto ser de uma existência concreta apóia-se no respeito em compreendê-la na complexidade político social. Particularidades como o seu comportamento, seu modo de se expressar, de pensar e seus limites distinguem a infância dos outros tempos da fase humana, sem que seja necessário, conceber esta como uma etapa à parte que venha anteceder ao convívio e participação social, bem como da importância conferida aos seus direitos. Referenciando o significado social de criança Kramer (1986) nos propõe que:

Conceber a criança como o ser social que ela é, significa: considerar que ela tem uma história, que pertence a uma classe social determinada, que estabelece relações definidas segundo seu contexto de origem, que apresenta uma linguagem decorrente dessas relações sociais e culturais estabelecidas, que ocupa um espaço que não é só geográfico mas que também é de valor, ou seja, ela é valorizada de acordo com os padrões de seu contexto familiar e de acordo também com sua própria inserção neste contexto (KRAMER, 1986.p. 79).

Ainda nessa perspectiva, o PBC em seus registros realça que é importante discutir sobre o *desenvolvimento infantil* buscando garantir e ampliar a efetivação de ações pautadas na concepção de *criança como sujeito de direitos*, vinculadas a princípios de *justiça social e solidariedade* que articule o cuidar e o educar como condições indissociáveis para esse período singular da vida humana (PROJETO BELÉM CRIANÇA, 2001, p.2). Nesta proposta, é dado um destaque a família que é concebida como componente fundamental para a viabilização de ações mais abrangentes no atendimento infantil, possibilitando a qualidade na administração do tempo, do espaço e do relacionamento estabelecido com a criança.

Por meio das entrevistas, evidenciamos que a concepção de criança e infância apresentada pelo PBC estava presente nos depoimentos dos sujeitos envolvidos em sua construção. Todos os entrevistados entendiam que o desenvolvimento integral da criança depende do atendimento as suas necessidades básicas, as quais devem ser entendidas na

perspectiva dos direitos e devem articular o cuidar e o educar como condições indissociáveis para o desenvolvimento integral da criança.

O Oficial do UNICEF, ao ser entrevistado sobre a concepção de criança presente no PBC, respondeu que a considera inovadora por não olhar para a criança do ponto de vista do mundo adulto, mas sim como um cidadão de direitos que não sendo adultos estão em fase especial de crescimento e desenvolvimento e, portanto, precisam de atenção respeitosa e digna nos serviços públicos. Segundo este Oficial, a concepção presente no PBC corrobora com a mesma defendida pelo UNICEF, pois:

A concepção do UNICEF naquele momento e prevalece até hoje é a de que a criança não é um mini-adulto a quem se deve assistência por uma questão de concessão do mundo adulto. A criança é um cidadão de direito, desde a barriga de sua mãe, desde o período da gravidez [...] que precisa que o mundo adulto garanta os seus direitos. Neste sentido, garantir os direitos é mais do que atender necessidades básicas cria uma condição de exibibilidade que significa encontrar na sociedade e no Estado as respostas necessárias para o seu pleno desenvolvimento e sobrevivência. Essa é a concepção de criança, cidadão criança! (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005).

Ainda no que se refere a concepção de infância este oficial esclarece que:

[...]é a concepção dos ciclos da vida, que também é programa do UNICEF. Nós nos movimentamos e tentamos superar essa visão que compartimentaliza os direitos da infância. Quando você fala em cidadão, o cidadão não tem direito em gaveta, não tem direito em pasta, não tem direito em programas, o cidadão tem direito a integralidade dos seus direitos. Direitos são integrais, eles são indivisíveis, Então, a nossa concepção por efeito de organização tanto da nossa missão institucional, como também, de organizar as formas de articular internamente as forças que o próprio UNICEF tem, seja no campo financeiro, seja no campo técnico, a nossa concepção está pautada na idéia que todos são cidadãos. Todos os cidadãos são iguais, isso está escrito na Constituição Brasileira, não é o UNICEF um organismo público internacional que vai desrespeitar essa concepção, pelo contrário nós somos pró-ativos em relação a ela. E nesse sentido, nós nos organizamos não por educação, saúde, assistência, ou cultura nós nos organizamos em função da lógica dos ciclos da vida (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005).

Zabalza (1998, p.19 e 20) afirma que esta concepção da criança como sujeito de direitos é recente na história da criança, pois vem emergindo com mais efetividade desde a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, "nos quais são descritos os diferentes compromissos que a sociedade atual deveria assumir em relação à infância".

Nos depoimentos dos co-gestores, além de ser ressaltada uma concepção de criança cidadã, esta se encontra em conformidade com a apresentada pelo UNICEF, conforme podemos visualizar na fala da co-gestora Iara:

[...]o que foi o interessante, dessa construção coletiva com o UNICEF, foi fato de que as duas instituições, elas tinham um consenso, tinha uma concepção ali que nos unificava. Nós podíamos ter estratégias diferentes, caminhos metodológicos diferentes, mas uma concepção era unificadora, tanto que o projeto foi possível porque tanto a instituição financiadora, UNICEF, como a prefeitura, naquele momento, tinham um eixo de infância. Qual era a concepção que permeava? Que são crianças de 0 a 6 anos, criança no sentido da palavra mesmo, é um ser em desenvolvimento, com garantia de direito, que esses direitos tinham de ser respeitados e garantidos no momento histórico de hoje. [...] A infância para a gente é garantia do tempo mesmo de ser criança (IARA, CO-GESTORA, 2005).

Assim, enfatizamos que as crianças devem ser compreendidas na dimensão de *sujeitos-históricos*, como bem elucida Luciana Ostetto (2004) *é preciso assimilar que não existe criança universal: são grupos diversos de meninos e meninas, de idades variadas, procedentes desta ou daquela região, pertencentes a este ou àquele grupo família*.

Nesta movimentação histórica e concreta, convém nos preocuparmos em não ocultarmos os grandes problemas enfrentados pelas diferentes infâncias, tais como: o abandono e tráfico, o abuso, a negligência e maus tratos nas famílias e nas instituições, a vida nas ruas, o trabalho abusivo e explorador, o uso e tráfico de drogas, a prostituição, o conflito com a lei em razão de cometimento de ato infracional. A realidade apreendida pelas observações de uma das co-gestoras é reveladora de muitas entre tantas infâncias que assumem o inverso da cidadania tão proposta à criança:

[...]uma vez fomos visitar uma criança, fomos buscar a Tayná, no Barreiro. Estava desnutrida, fui buscar para cuidar e ver por que a mãe não veio para a palestra. Cheguei lá tinham cinco crianças: uma na escola; as crianças na casa estavam todas sem roupa. Eu fui buscar a Tayná e tinham mais duas crianças desnutridas, mais novas: uma tinha três, uma tinha dois, que era a Tayná e a outra era um bebezinho na rede que estava só pele e osso. O pai desempregado e a mãe desempregada, as crianças não tinham a escola dentro do Barreiro, então foi por ali que fomos buscar a necessidade deles. Agora, vale ressaltar, que não são só esses dois locais, Combú e Barreiro, que precisam de ajuda. Outras crianças, outros pais também precisam disso, por isso que a nossa vontade que continuasse o projeto. Acabou de lá! Vamos pro Guamá, pra Sacramenta, pro Telégrafo, e qualquer local que tenha pessoa assim. Uma liderança chegou pra nós e disse que seria

interessante ser estendido para outras crianças e ouvir isso foi gratificante para nós (JUREMA, CO-GESTORA, 2006).

Este passeio, por meio da memória de Jurema, nos faz concordarmos com as elucidaciones de Kuhlmann Jr. (1999) quando indica que as relações sociais não são apenas um processo psicológico, mas social, cultural e histórico, assim, destacamos que para os direitos fundamentais das crianças de 0 a 6 anos sejam o alicerce de toda e qualquer proposta de atendimento, os profissionais que atuam no processo de construção destas políticas necessitam refletir e desenvolver práticas que considerem as diversidades presentes no contexto social e cultural em que as crianças e suas famílias estão inseridas, num compromisso com o sujeito de direitos, considerando as distintas inserções econômicas, sociais, culturais etc.

As manifestações sobre a concepção de criança em todos os excertos dos entrevistados são bastante propositivas e fundamentadas, pois bem demonstram uma mudança de concepção nas questões de entendimento acerca da criança, visto que ultrapassam concepções mecanicistas e ambientalistas que consideravam a criança como um sujeito passivamente a ser controlado por forças externas. O depoimento seguinte de Janaína, da comunidade, também é ilustrativo desta tendência,

[...] criança é um sujeito de direito, muitos órgãos quando palestravam mostravam suas concepções, diziam que a criança era um sujeito de direito e que o projeto visava a garantia desses direitos diante da sociedade, diante desses órgãos oficiais então foi isso que muito marcou, não era mais aquela criança que[...] estava ali esperando crescer para poder ter os seus direitos, não! A partir do momento que ela nasce é uma pessoa de direito [...] e ela precisa do adulto para poder fazer valer esse direito, então isso ficou marcante para mim. [...] a concepção de infância que o projeto me passou foi de construção social, a criança é reprodutora e produtora do seu meio e o projeto valorizava essa criança enquanto a sua cultura, na realidade social que ela vivia, a garantia de tempo de infância dessa criança era feita através dessa construção social (JANAÍNA, COMUNIDADE, 2005).

Embora os postulados do ordenamento legal sobre a criança e a infância, bem como as elucidaciones de especialistas como Kramer & Souza (1991) enfatizem a importância de se perceber na atualidade a criança como possuidora de um rico potencial que necessita de momentos significativos para o seu desenvolvimento, ainda são evidentes as limitações enfrentadas no cotidiano e na extensão dos direitos a serem exercidos por estas crianças.

Nesse processo deparamos-nos com muitas situações que acabam por gerar desafios imensos, principalmente se tratados isoladamente.

Portanto, devemos entender que decidir sobre a concepção de criança e infância que deve nortear uma política pública para atendimento à criança na perspectiva dos direitos, não é uma tarefa fácil e nem apenas um fazer simplório. Políticas dessa natureza requerem mudanças em posturas e decisões assumidas individualmente, pois as reais condições de vida das crianças, ainda que em diferentes culturas, implicam em reformulações permanentes de questões estruturais que estão além do ativismo de ações assistenciais que vêm sendo implementadas. Esse contexto favorece ideologicamente a se institucionalizar um modelo de criança hegemônico que tem geralmente contribuído com o crescimento e a perpetuação do sistema dominante.

3.4 - Estabelecendo Parcerias para a Implantação do Projeto Belém Criança

O compromisso assumido pelo Governo do Povo em continuar trilhando as políticas públicas do município de Belém como garantia de direitos, são anunciados em meio a um contexto conflituoso, que somava: as exigências legais, as cobranças dos movimentos sociais por melhoria de qualidade de vida para a população e os impactos do processo de reforma do Estado, que pelo discurso da descentralização vinham cada vez mais transferindo suas responsabilidades aos Estados, Municípios e à sociedade civil.

Entre os dispositivos legais, a Constituição Federal de 1988 determina que o Município seria o responsável pelo atendimento às crianças e estabelece o regime de colaboração com União, Estado e Município, como o mais adequado para esse atendimento, disposição que pouco tem sido atendida, principalmente quando encontramos, nestes entes federados, rivalidades políticas evidenciando o descompasso com o uso do poder público.

É nesse contexto que as políticas públicas assumem um caráter descentralizador, trazendo para a gestão no âmbito local, a responsabilização com o atendimento à demanda da população. A descentralização, nesse contexto, não significa necessariamente a democratização das ações, mas a possibilidade de reduzir os gastos do âmbito federal e de dividir as responsabilidades dos serviços com a sociedade civil. Constatamos, dessa forma, uma sobrecarga de recursos para os municípios que são obrigados a buscarem estratégias diversas para atender suas demandas sociais.

Entre as alternativas, uma tem sido frequentemente utilizada no campo de atendimento à criança, as parcerias, que nesse contexto, assumem papel estratégico. Nos últimos anos, em um contexto de cortes dos recursos orçamentários para a implantação de políticas públicas sociais, as parcerias destacaram-se como uma das estratégias mais eficaz por permitirem a divisão das responsabilidades entre o setor público e o setor privado.

As parcerias são organizadas através de várias orientações políticas que ora se pautavam em princípios democráticos, ora em condicionantes neoliberais. Autores como Pontual (2005) e Manurim (2005) criticam a forma como a parceria é utilizada no atual contexto político por descaracterizarem as políticas de caráter universal, tornando-as fragmentadas e focalizadas por um lado, e por outro, por não destacarem o caráter democrático da parceria, e sim o seu caráter de redução de custos.

Dentro de um contexto de cortes orçamentários nos programas sociais, a dificuldade de atender à demanda da população carente, e compromissos assumidos em campanhas, os governos, mesmos aqueles com postulados democráticos e populares que traçam todo um projeto de sociedade dentro de um contexto histórico de construção coletiva, terminam aceitando fazer parcerias, negando algumas de suas conquistas ao compactuarem com uma atitude formal de “obediência” no cumprimento de compromissos com grupos representantes do interesse do grande capital.

Em Belém do Pará esta construção política também se fez necessária e presente. Para a realização da política de atendimento à criança, o município estabeleceu uma parceria com o UNICEF, através do acordo de Cooperação nº 088/2001 de 11 de Dezembro de 2001, que estabelecia as condições de uma parceria para a realização do Projeto Belém Criança. O Projeto previa um orçamento de R\$ 400.000,00 em 04 anos (PBC, 2001, p. 30), sendo que em seu desembolso inicial, deveria contemplar uma proposta de sensibilização das lideranças e um diagnóstico das comunidades selecionadas, a partir do qual seriam definidas ações para os anos seguintes.

Informações encontradas no relatório 2002 do PBC, evidenciavam que o mesmo se orientava pelo compromisso político e por princípios que podem ser assim resumidos:

1. A criança deve ter os seus problemas resolvidos de maneira integral. Deste modo, várias políticas de atenção aos direitos da criança estão sendo implementadas pela PMB – Governo do Povo;
2. A criança tem que se sentir sujeito do processo, não “assistida” no sentido tradicional. O processo de revalorização de si mesmo, a reconstrução da forma de se relacionar

com a vida e com os outros exigem atitudes. Nesta proposta, a criança conquista um espaço nunca antes experimentado, tendo direito inclusive de opinar na elaboração de propostas para planejar e revitalizar a cidade;

3. O poder local assumirá a coordenação das políticas públicas. Com as experiências de sucesso na prática da gestão participativa, o Governo do Povo investe mais radicalmente no controle social (PBC, 2002).

Em um projeto dessa magnitude e intenções de alcance é evidente que o município sozinho não seria capaz de arcar com os recursos necessários à consecução dos objetivos a que se propunha. Dessa forma, o estabelecimento de parcerias se tornou necessário no sentido de que se articulasse eficazmente os objetivos e metas para reverter o quadro de indicadores sociais, econômicos, culturais e de saúde de Belém, que na época eram os mais negativos possíveis.

Nesse contexto, o município sentiu necessidade de estabelecer convênios com diferentes instituições, tanto nacionais como internacionais para garantir a efetivação de suas políticas de atendimento. Na época, o município de Belém estava tendo uma administração declaradamente comprometida com as questões populares, com o interesse de redistribuir e expandir os benefícios da política pública com os mais vulneráveis, com os setores da população com maior índice de pobreza e de miséria, e havia ainda, uma política municipal de educação e saúde que anunciava o novo, com uma proposta de política pedagógica inclusiva por parte da educação e o aprofundamento do Sistema Único de Saúde (SUS) por parte da saúde, dessa forma quando o UNICEF propôs uma parceria à gestão municipal essa foi aceita como uma possibilidade de melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

Segundo o Oficial do UNICEF em Belém, essa parceria foi proposta, principalmente, por este organismo vislumbrar que, apesar dos avanços sociais, principalmente no que se referia ao atendimento à criança, ainda havia muito a ser feito na melhoria da qualidade do atendimento à população infantil e ainda por querer oferecer no interior da administração pública municipal algo que pudesse ser novo e renovado, estruturante de uma nova prática de administração pública. Dessa forma, o mesmo assim se posiciona:

[...] a população de 0 a 6 anos era a população em Belém que tinha uma dificuldade maior de acesso as políticas públicas em função da oferta dos serviços não terem um financiamento tradicional. Por exemplo, na área da

educação não havia recursos [...], e ao mesmo tempo, a mórbida mortalidade infantil em Belém e principalmente a morbidade [...] mostravam que o programa de saúde da família tinha um impacto importante, no sentido de levar a população conhecimento, práticas e atitudes e serviços de vacinação, cobertura vacinal em pretensão à saúde básica, mas, ainda não conseguia se construir no sentido dos direitos, no sentido da cidadania, de saúde, de cidadania da infância enquanto política, um conjunto de políticas articuladas para garantir o direito do cidadão criança (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005).

Foi considerando esse quadro social existente, em Belém, que nasceu a idéia do Projeto Belém Criança, através de uma parceria com o UNICEF. O projeto, como já vimos, tinha uma previsão para dois anos, no período do segundo mandato da Frente Belém Popular. Foi desenvolvido como continuidade às ações que vinham sendo implantadas com a finalidade de *diminuir a mortalidade infantil, melhoria da saúde bucal, promoção da saúde mental, política educacional que respeite o tempo da infância e expresse os anseios da classe popular, ações de esporte, arte e lazer* (PMB, 2001).

É possível ressaltar que o Projeto Belém Criança se enquadrava nas diretrizes do UNICEF no que se refere a uma concepção de política social, o que pode ser comprovado na fala anterior do seu representante em Belém. Desde o início o PBC trazia bem claro em sua intenção, a idéia de política na perspectiva do direito e a importância de ser pensada a partir de uma ação articulada, essa é a proposta defendida pelo UNICEF em seus documentos mais recentes (UNICEF, 2005, 2006).

Discutindo sobre estas formas de parceria estabelecida no PBC com o organismo internacional financiador, os co-gestores se posicionam de forma diferenciada. Sobre o processo de origem deste projeto Concita (co-gestora), uma das técnicas da Prefeitura e elaboradora da sua versão inicial evidencia que:

Existia uma demanda e a partir de conversas com o representante do UNICEF, que solicitava alguma proposta do município para as outras crianças que não estavam sendo atendidas por Unidades de Educação Infantil, escolas ou anexos, as outras crianças que não tinham acesso, o que a secretaria fazia em relação ao desenvolvimento infantil, se tinha alguma preocupação neste sentido e solicitava a colaboração da secretaria de educação para desenvolver alguma ação neste sentido. A proposta inicial deveria partir da SEMEC, que buscava articular outras secretarias para desenvolver alguma ação junto às crianças de zero a seis anos que não estavam contempladas, que não tinha acesso a uma vaga de educação infantil (CONCITA, TÉCNICA DO PROJETO, 2006).

Seguramente, a posição da entrevistada aponta o papel do UNICEF de indutor de políticas que influencia dando a idéia inicial, mas direciona as responsabilidades à SEMEC, o que, por muitas vezes, deixa a entender que a iniciativa partiu do município, quando na verdade a proposta foi do próprio organismo internacional. Evidenciamos assim uma contradição entre a fala do representante do UNICEF e da técnica Concita, no que se refere à idéia do Projeto.

Ressaltamos ainda, que essas políticas públicas de atendimento já existiam, bem como, as tentativas de forma embrionária de se articular ações entre as diferentes Secretarias, mas sua oferta ainda estava muito aquém da demanda, se considerarmos que o crescimento urbano e populacional em Belém, em menos de uma década, se deu de forma vertiginosa e desordenada, principalmente nas áreas periféricas da cidade, onde normalmente proliferam as ocupações de terrenos sem infra-estrutura básica que potencialize o desenvolvimento infantil. Partindo desta perspectiva e concordando com Concita (técnica), Pina (representante do UNICEF), enfatiza que, [...] *ele não agrega serviços novos, ele é a expansão dos serviços antigos, então ele constrói uma lógica diferente de política mesmo, a participação da comunidade.*

Já a co-gestora Iara ao se posicionar sobre as parcerias para a realização do PBC recorda um momento conflituoso de debate entre um dos oficiais do UNICEF e o consultor da Prefeitura Alfredo Wagner, numa demonstração clara que essa parceria não se estabeleceu sem conflitos e nem de forma linear, havia uma relação de poder estabelecida. Para exemplificar o seu posicionamento, evidenciamos um fragmento de sua fala:

[...]o Alfredo Wagner começou a discutir o próprio caráter do UNICEF [...] que era uma agência multilateral, que tem toda uma ideologia, discutia também, o por quê de financiar projetos para a América Latina, países de 3º mundo, então ele não falava assim descaradamente, mas na palestra dele era isso que ficava evidenciado. Então, o UNICEF ouviu isso, dividindo a mesma mesa, não era tranqüilo: Pô, qual é a de vocês enquanto prefeitura? Vocês sabem como é a nossa política, então porque vieram nos procurar pra fazer? [...] Mas é aquela situação que a gente se encontra mesmo, [...] enquanto países menores [...], subdesenvolvidos, taí o nosso de buscar uma agência dessa financiadora, sabemos o que ela quer! A gente fica meio que tentando fazer uma coisa diferente na casa do outro (IARA, CO-GESTORA, 2005).

Neste processo, bastante complexo, de estabelecimentos de parcerias, o município de Belém, mesmo procurando pautar-se numa perspectiva democrática, vê-se compelido, de

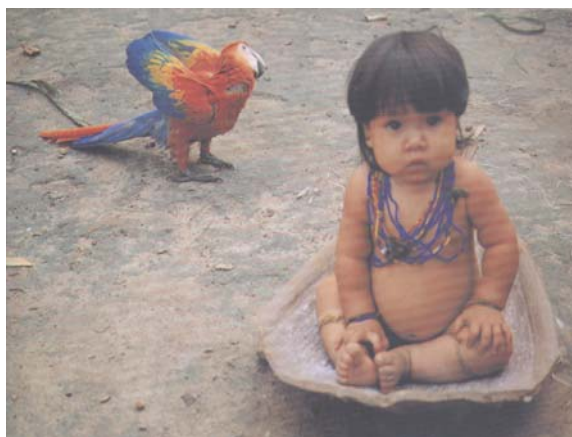
certa forma, a aceitar desenvolver uma parceria na qual as bases são estabelecidas externamente, nem sempre atendendo às necessidades do município. Dessa forma, é obrigado a adequar-se às exigências estabelecidas pelos parceiros que acabam contribuindo para que se queimem etapas importantes na construção de políticas, como por exemplo, ouvir mais atentamente a comunidade, identificar os reais problemas e priorizar as ações a serem executadas, possibilitando assim, uma estreita articulação entre a implantação e a execução onde os fios sejam condutores de coesão e coerência no processo e não de falaciosas e grotescas emendas para se chegar de qualquer jeito a um fim.

Uma outra tendência importante que aparece na fala dos co-gestores e técnicos entrevistados refere-se aos limites da parceria para resolver os problemas sociais. O posicionamento da técnica Mariana é ilustrativo dessa tendência,

[...]a condição que se vive hoje de exclusão é maior que a possibilidade de uma intervenção dessa natureza porque você teria que ter sempre a verba para dar conta e não se tem dinheiro no mundo que cubra o tamanho da pobreza que o Brasil enfrenta. O ideal era nós termos políticas mais sérias, de impactos macros, na geração de renda, no campo de trabalho das famílias, na ampliação das escolas para que a gente não tivesse que se aliar e fazer pactos localizados e não resolver (MARIANA, TÉCNICA, 2006).

O Projeto Belém Criança apresentou desafios para a sua operacionalização, entre eles, certamente um dos principais, trata da consolidação de um processo de mobilização social, que não somente viabilizasse o acesso às informações, mas garantisse maiores possibilidades de intervenção da própria comunidade contribuindo diretamente na garantia de políticas condizentes com o desenvolvimento integral das crianças, acreditando neste potencial da comunidade, a partir de trocas de experiências e vivências coletivas no estabelecimento de um movimento que visualizasse e respeitasse a criança como sujeito de direitos.

O processo de elaboração do PBC demonstrou uma preocupação em atender a demanda da população de 0 a 6 anos de idade de uma forma dinâmica e articulada, trazendo uma metodologia inovadora baseada na integração dos serviços já existentes, em uma lógica de racionalização dos custos, da busca da eficiência, diretrizes que hoje estão de acordo com os ideais neoliberais, no entanto, também trouxe consigo elementos necessários para uma construção mais democrática das políticas de atendimento, como a participação e a mobilização social, necessárias para a construção de uma política pública de qualidade.



Aldo Lo Curto



Arquivo Pessoal



Arquivo Pessoal

A democracia é uma obra de arte político-cotidiana que exige atuar no saber que ninguém é dono da verdade e que o outro é tão legítimo quanto qualquer um. Além disso, tal obra exige reflexão e a aceitação do outro e, sobretudo, a audácia de aceitar que as diferentes ideologias políticas devem operar como diferentes modos de ver os espaços de convivência, que permitem descobrir tipos de erros na tarefa comum de criar um mundo de convivência no qual a pobreza e o abuso são erros que se corrigi. Isto é uma coisa diferente na luta pelo poder (MATURANA, 2005, p.76).

Capítulo IV - Diferentes Visões sobre a Implantação, Execução e Avaliação do PBC

4.1 - O Desenvolvimento das Ações Articuladas pelas Secretárias: a visão dos participantes

4.2 - A Participação dos Atores no Projeto Belém Criança

4.3 - Avaliando o Papel do UNICEF e das Secretarias Municipais: a ótica dos sujeitos entrevistados

4.4 - O PBC e o seu Alcance Enquanto Política Pública: a percepção dos entrevistados

4 - Diferentes Visões sobre a Implantação, Execução e Avaliação do PBC

O processo de implantação de uma política pública é estabelecido com base em pressupostos que orientam todo o seu percurso, estes pressupostos, como vimos no desenvolvimento deste estudo, abarcam influências tanto da sociedade local que busca ver atendido os seus direitos, quanto dos grupos do capital dominante, que geralmente procuram resolver essas demandas com alternativas que mais se adequem a seus interesses, estabelecendo assim uma relação de poder.

A descentralização para nível local das responsabilidades com as políticas de atendimento, traz para os municípios, até então só executores de políticas, um novo papel de pensar e decidir sobre qual a política mais adequada para atender a sua população, o que vinha sendo justificado por um discurso neoliberal de descentralização que a apontavam como necessária às reformas, pois apostavam no discurso da eficiência e eficácia.

Ressaltamos que a autonomia do município para decidir sobre as suas necessidades, significavam muito mais uma concessão que perpassavam por determinantes que, longe de refletirem uma prática social democrática, apresentavam-se num contexto neoliberal de descentralização que se confrontava com a proposta do município de Belém, que inicialmente, baseando-se em orientação petista, tentava re-significar não somente a forma de pensar e agir institucionalmente a descentralização como também buscava a re-significação da participação numa perspectiva mais democrática.

Nesse capítulo procuraremos mostrar as diferentes visões que os participantes do projeto apresentaram sobre: o desenvolvimento das ações articulação pelas diferentes Secretarias, a participação dos atores no Projeto, a avaliação do papel do UNICEF e o alcance do PBC enquanto uma política pública.

4.1 O Desenvolvimento das Ações Articuladas pelas Secretárias: a visão dos participantes

Na implantação do PBC, a Prefeitura de Belém articulou ações, inicialmente, com alguns dos órgãos gestores dos programas de atendimento da administração municipal, como: Secretaria Municipal de Saúde (SESMA), Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC), Secretaria Municipal de Economia (SECON) e Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), a fim de possibilitar ações de atendimento nas áreas de educação, saúde, lazer, trabalho e assistência social, num processo de intersectorialidade em que se buscava criar as

necessárias condições para o desenvolvimento infantil e a integração das famílias no processo.

Para o representante do UNICEF:

[...] é um projeto que nasceu com a intenção de ser estruturador de políticas públicas é um projeto que quis ser articulado, pé no chão, né. E que teve a preocupação de fazer nivelamento entre diferentes setores que nunca tinham sentado para conversar conjuntamente com o foco no direito da criança [...] (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005).

Ao analisarmos este depoimento, consideramos necessário entender as limitações e os pontos positivos de uma proposta que deseja ser estruturadora de políticas públicas, principalmente, quando direcionadas por um organismo internacional, pois não se trata de simplificar o que historicamente se mostra cada vez mais complexo, mas de uma problemática que envolve a atual concepção de gestão defendida pelos organismos internacionais, como a ótima da racionalidade, otimização dos recursos. Tais interesses deveriam ir além de escolhas técnicas, a partir de comprometimento político a médio e longo prazo, que na atual crise política vemos ser tão necessário.

Privilegiando as reflexões dos co-gestores acerca da ação articulada, observamos que estes, mesmo acreditando nesta possibilidade de intervenção na realidade, esbarravam com a contradição de uma cultura centralizadora e setORIZADA das Secretarias envolvidas que pouco lançava-se neste desafio de garantir uma construção de atendimento integral à criança. É o que nos relata Iara:

A contradição da coisa, o comitê co-gestor do projeto que estavam ali, as pessoas [...], aquele comitê co-gestor interno do projeto, ele fazia um esforço tremendo para isso acontecer, a equipe do projeto, mas enquanto órgão, aquela coisa mais da política mesmo, a gente teve muitas dificuldades. Mas eu avalio assim, que foi um “puta” exercício, porque por exemplo, o departamento da FUNPAPA pensava uma ação no Barreiro, ela já tinha referência: - Epa! nós vamos articular com o Belém Criança que está lá! Tinha um mutirão no Barreiro que a prefeitura fazia de emissão de documento, de limpeza da rua... articula com o Belém Criança! Então, nós passamos ser alguma referência para alguns órgãos da prefeitura, o Belém Criança na área. Isso foi muito interessante. É o movimento mesmo da política não é fácil você articular ações, a gente não tem isso enquanto prática, não é tranquilo, não é comum. É uma questão mais de secretaria [...] do gestor maior de cada secretaria. E às vezes o gestor até tinha interesse, [...]a presidente da FUNPAPA, ela deliberava isso. Ela dizia vai acontecer tal ação no Barreiro e tem que articular com o Belém Criança, ela deliberava isso! Mas para chegar até a gente tinha um longo percurso [...]. A SECON não dava para articular, não tinha essa visão, a gente só sabia que

as coisas aconteciam, uma ação na SECON, o Belém Criança ia saber depois que aconteciam (IARA, CO-GESTORA, 2005).

Concordamos com a importância do desenvolvimento do trabalho em conjunto entre as diferentes Secretarias e da importância em se trocar conhecimentos e experiência no que diz respeito ao atendimento à criança. Contudo, articular ações não é um fato que acontece de uma hora para a outra e sim um processo que precisa ser estimulado na cultura política onde as pessoas e instituições envolvidas possam compreender a importância deste exigente e desafiador modo de se trabalhar, reconhecendo a integralidade dos direitos da criança.

Contrapondo-se ao que é evidenciado no discurso do UNICEF, onde aparentemente são estabelecidas relações de incentivo por parte deste órgão por ações compartilhadas num compromisso de uma efetiva política pública, um dos co-gestores do projeto enfatiza a dependência dos municípios aos órgãos financiadores, atrelada às dificuldades financeiras, concebidas como motor ao estabelecimento destas parcerias:

O município paupérrimo mesmo, aí você se depara com um órgão desses que te propõe 100 mil reais por mês... Ah, vamos fazer projetos! Vamos fazer parcerias! Você está entendendo? Aí, você enche os olhos, né? Fica feliz da vida e tenta costurar o projeto lá né? Puxa daqui, estica dali [...] E aí, às vezes acontece no cotidiano, às vezes, as coisas se deparam, os choques são grandes. Aí você tem choques de encaminhamentos da questão mesmo, mas que esse encaminhamento tem por trás todo um conceito, sabe? Tem uma ideologia que perpassa por ele (IARA, CO-GESTORA, 2005).

A fala da co-gestora corrobora com entendimento acerca do papel do UNICEF como órgão financiador e indutor dessas políticas que a partir do reconhecimento das dificuldades e constrangimentos econômicos do município, utiliza-se do discurso das parcerias para induzir uma forma de organização das políticas públicas na ótica da racionalidade, isso fica explícito quando o projeto propõe o uso deliberado do aproveitamento dos recursos já existentes. O projeto traz “concepções ditas inovadoras”, como articular as ações das diversas Secretarias, para serem realizadas pelo governo municipal, num período específico.

Ainda evidenciando as dificuldades na execução das ações articuladas, Mariana (técnica) enfatiza que:

[...] muitas vezes nós não conseguíamos fazer a ação articulada porque faltava em algum lugar. Houve um período em que tivemos um problema

sério no Combú, era na área da saúde e a gente não conseguiu cobrir [...]. Então, tínhamos muitas fragilidades com questões infra-estruturais que de certa forma comprometeram a ação articulada (MARIANA, TÉCNICA, 2006).

Outro posicionamento de Mariana ainda contribui com esta polêmica, quando bem afirma que *não é fácil articular ações, quando não se tem isso enquanto prática [...], as vezes um gestor deliberava algo[...] mas para chegar até a gente tinha um longo percurso* (MARIANA, 2006). Dentro deste contexto e considerando que o PBC objetivava potencializar as políticas públicas voltadas para a infância, percebemos que o PBC, assim como muitos outros projetos, enfrentou dificuldades, porém notamos nas falas dos entrevistados que houve realmente falta de comunicação entre as Secretarias de forma que impossibilitava certas ações que beneficiariam e qualificariam o processo de execução do projeto.

A operacionalização da ação articulada dentro do PBC foi percebida pela comunidade com certa falta de organização, apesar de evidenciarem a importância do mesmo para a área do Barreiro. No que diz respeito a necessidade de organização para melhorar a credibilidade do projeto e dos sujeitos envolvidos nele, o depoimento de Maria do Socorro, da comunidade do Barreiro é sugestivo:

Falta realmente de organização, falta de estruturação do grupo da coordenação é, as vezes eram muitas ações para poucas pessoas, a demanda era muito grande, a procura, as famílias realmente procuravam e não tinha corpo, não tinham pessoas, não tinha para ficar dando suporte para o que elas precisavam e aí uma enchuvahada de queixas, de falhas do projeto que se propunha a algumas ações e não dava conta, não dava conta. De palestras, marcavam várias palestras na igreja, marcavam várias palestras com os pais, aí a gente mobilizava com os pais, aí chegava no dia não acontecia a palestra, aí quando iam, iam três ou quatro pessoas, não ia mais ninguém, não aparecia, então, as vezes nem a equipe da coordenação não aparecia para dar palestra, acontecia alguma coisa pelo meio do caminho que desmarcavam sem avisar, oficinas que marcavam não aconteciam, então isso foi desgastando a imagem do projeto, das pessoas responsáveis e as famílias foram desacreditando no projeto (MARIA DO SOCORRO, COMUNIDADE, 2005).

Através deste exemplo de situação, percebemos o quanto a construção de uma política pública está aquém da perspectiva dos direitos, referenciadas em nossos capítulos iniciais, onde o respeito ao cidadão e o compromisso de se trilhar uma sociedade mais justa não estão em consonância nem com os preceitos legais nem com a humanização das relações. É

frustrante a falta de estrutura que dê condições tanto ao sujeito que procura o atendimento para ter esse direito efetivado, quanto aos sujeitos que estão na execução tentando realizá-lo, pois estes últimos, além de serem os que mais são taxados de incompetentes, quando do aparecimento dos problemas, são os que menos têm poder de barganha no âmbito da disputa política dentro das secretarias municipais.

Ao que se refere à execução do projeto constatamos, que o estabelecimento de parcerias através de contratos e convênios revelaram-se insuficientes para desencadear uma ação eficiente de melhoria do aproveitamento dos recursos públicos e do atendimento à criança. Para realização de uma ação articulada é necessária a construção de uma cultura política que se diferencie das práticas anteriores. Sem uma preparação prévia dos atores interessados no Projeto, conhecimento da realidade e a participação efetiva dos mesmos, essas parcerias mostram-se incapazes de superar a fragmentação dos serviços públicos. Na opinião de Junqueira (1998), tendo em vista a complexidade da realidade social, precisam articular, tanto saberes quanto experiências na construção de uma proposta que promova melhorias nas políticas públicas destinadas à população.

Assim, diante da conjuntura de dificuldades encontrada na execução do projeto e da responsabilidade de se municipalizar o atendimento à criança, tanto perante as exigências do ECA, e de mecanismos legais como a Constituição Federal (1988), bem como perante as orientações de organismos internacionais, são propostos por parceiros, principalmente financeiros, programas e projetos “efetivos e simples” que podem gerar “maravilhosas condições de vida” atingindo todo um universo de pobreza (quem sabe, genética), conforme as indicações do UNICEF:

[...] trabalhar com programas e projetos de estímulo ao desenvolvimento infantil com famílias em situação de pobreza produz um benefício muito grande para suas crianças e aumenta as oportunidades delas na vida. Assim, os programas integrados de desenvolvimento infantil podem ser a mais efetiva e simples intervenção para ajudar crianças, famílias, comunidades e nações a quebrar o ciclo de pobreza intergeracional (UNICEF, p.9, 2005).

No nosso entendimento, não consideramos ser tão simples assim querer quebrar com ciclos de “pobreza intergeracional”, principalmente quando se deposita na estimulação da criança um papel determinante de mudança ocasionando um positivo retorno social e

econômico. Ao acreditar nesta hipótese, estaríamos desconsiderando a forma de organização da própria sociedade capitalista.

No que se refere a participação do UNICEF na fase de execução do PBC, seu oficial destaca que a participação deste organismo foi *tão somente de apoio e acompanhamento, tão somente! Principalmente nos momentos que a gente era chamado, e também a gente nunca teve essa função de fiscalização* (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005). Além do apoio financeiro, a intenção do UNICEF é sempre apoiar naquilo que o orçamento público tem mais dificuldade e menos flexibilidade, nas relações estratégicas, de mobilização, estratégias de comunicação no bairro, de atividades culturais e pagamento dos estagiários (PINA, 2005).

Nas colocações de Pina sobre a execução podemos observar estes condicionantes:

Foi constituído um grupo interinstitucional, coordenado pela SEMEC. Mas eu acho melhor falar disso com o pessoal que operou o projeto da prefeitura. Para nós por tudo que a gente estimulou foi uma situação interessante. O problema é que você cria uma equipe interinstitucional e que muitas vezes acabava, não por maldade e nem por ineficiência técnica, mas por limitações concretas [...], nesta relação tem dificuldades de dialeto mesmo, de entendimento real, é uma prática absolutamente nova, você está falando das mesmas crianças, mas com histórias de convivência, de conhecimento que muda até o universo vocabular, então é uma conversa de doido, as pessoas estavam achando que estavam discordando e não estavam, estavam falando a mesma coisa, só que com conhecimentos diferenciados. Essa é uma pergunta que o pessoal que atuou no projeto vai ter uma definição muito melhor que eu. A gente estava distante da execução a gente aparecia no momento chave, o que não é uma falha, é uma qualidade, é assim mesmo que tem que ser (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005).

No nosso entendimento, fica evidente que o UNICEF em projetos dessa natureza, a exemplos de outros projetos já desenvolvidos em âmbito nacional, adota uma postura de não envolvimento em ações efetivas na prática, o seu papel é mais de financiador de indutor e orientador de políticas, que devem ser executadas pelo município dentro de um modelo proposto e aceito pelos organismos internacionais como ideal para o desenvolvimento de políticas sociais. Dessa forma, com poucos recursos, vai implementando, gradativamente, uma nova forma de pensar, de prestar serviços à população, numa ótica de maior produtividade dos serviços públicos.

No que se refere à execução do Projeto e a forma como eram estabelecidas as prioridades de ação, Mariana assim se posiciona:

As ações prioritárias elas foram estabelecidas a partir do critério da escuta. Então, toda vez que a equipe ia para a área quando ela fazia levantamento das falas através das oficinas que tinham para as famílias, essa coleta de informações, elas traziam os interesses, as necessidades dos temas que iam desde o brincar à necessidade de geração de emprego e renda, que muitas vezes era respondido pela área de economia dentro do projeto. Também às vezes, com o próprio sentido da formação quando vinha lá da alfabetização de jovens e adultos. Então toda a demanda prioritária ela era definida através da escuta, da fala das pessoas que participavam das assembléias e nas reuniões que realizávamos (MARIANA, TÉCNICA, 2006).

O depoimento de Mariana vislumbra a idéia de como eram levantados os temas que deveriam ser trabalhados com a população beneficiada, e como eram priorizadas as ações a serem implementadas no âmbito do PBC. Essa pode ser considerada uma metodologia bastante inovadora pois permite a participação da população desde a definição dos serviços, através de assembléias e reuniões. Entretanto, na continuidade de sua entrevista, esta técnica tende a finalizar com colocações bem semelhantes ao do representante do UNICEF, que procuremos “as meninas” que estavam mais a frente, ou seja aqueles que realmente estão na execução do projeto, o que demonstra claramente a separação entre aqueles que concebem e aqueles que executam o trabalho. Esse posicionamento é elucidativo dessa tendência:

[...]eu não fiquei no cotidiano do projeto, eu acompanhava o projeto, acompanhava os relatórios, [...] mas a equipe tinha uma agenda de deslocamento para a área, esta agenda de deslocamento ela se complementava com as reuniões com as famílias e essas idas para as áreas elas iam em coletivo sempre quando tinha um atendimento. Por exemplo da SESMA, vamos imaginar, o teste do pezinho, a questão do peso, orientações com a alimentação... quem faz isso é o técnico específico da área da saúde, mas a equipe acompanhava as ações que aconteciam, então isso fazia parte do cotidiano, o acompanhamento das ações dos serviços as reuniões de avaliação do impacto positivo dos serviços aplicados, as reuniões de planejamento para reorientar a partir dessas reuniões menores. Então, o cotidiano era muito neste sentido e as oficinas com as famílias de formação, orientação, então o cotidiano da equipe se desenvolvia nesse percurso e os procedimentos eu diria que para ação efetiva depois desse movimento a equipe voltava e tinha todo um relatório de prestação de conta das ações realizadas que eu colocava até como um critério de permanência do projeto. Então tinha uma dinâmica muito bem desenvolvida, muito bem traçada para esse projeto. As meninas do projeto elas vão poder te dizer com pormenores (MARIANA, TÉCNICA, 2006).

Ao procurarmos compreender a interlocução entre o processo de implantação e execução do PBC, fica realçado que ainda é presente a prática tecnicista onde se estabelecem quem pensa o projeto inicial e quem o executará, o que de certa forma vai ao longo do

percurso apresentar-se como entrave coligindo com a falta de segurança em responder sobre as ações na execução por parte dos responsáveis diretos e a falta do sentimento de pertencimento por parte da comunidade.

Ao indagarmos sobre como era desenvolvida a ação articulada na prática cotidiana do projeto, a maioria dos co-gestores apresentaram certa dificuldade em traçar um pensamento para responder a este questionamento, mas tentavam esclarecer com exemplos, conforme podemos observar no depoimento de Iara:

Vou te dar um exemplo, planejamento semestral, desse planejamento nós partimos dos grandes objetivos do projeto, para o planejamento semestral, mensal, um exemplo: o grupo de escuta mútua que era o GEM, era uma ação que acontecia lá na unidade Erê, principalmente na Erê, então assim ...eu não tô sabendo te explicar. A ação articulada ela vinha desde o nosso planejamento mensal e às vezes semanal e aí a equipe se reunia semanalmente para tratar das demandas (IARA, CO-GESTORA, 2005).

Clara, co-gestora se esforça para explicar sobre a execução do projeto:

Na prática, vou pegar uma ação para te falar, o Grupo de Escuta Mútua, o GEM, que tinha um psicólogo, a gente trabalha mesmo com as famílias. Agora vamos supor que numa situação de escuta mútua, uma demanda que tinha vindo, uma mãe, ela foi pro grupo muito fragilizada, por questões da violência em casa, do companheiro dela, do marido dela, ou ela vinha por alguma situação em casa, de algum filho dela de 0 a 5 anos, de abuso ou violência doméstica. Então, o psicólogo estava lá procurando dar conta destas questões emocionais e nós tínhamos a assistência social no projeto, para que essas questões ela conseguisse dar um retorno. Por exemplo, a mãe vem, socializava, verbalizava aquela demanda de abuso sexual, o grupo de escuta é pra dar conta do aspecto emocional ali, o trauma da criança, mas não pode ficar ali; não pode naturalizar e deixar que um caso mais fique impune. O assistente social colhia aquele caso, mas ele tinha que dar conta lá na FUNPAPA, olha “X” caso tem que ter uma intervenção. Aí que projeto acionar? Ah! É o TAMBATAJA que trabalha com abuso sexual e aí o projeto vai ter que ir até essa família no Barreiro, nessa casa, nesse nº, procurar essa família. Então, é mais ou menos assim que se dava a lógica da coisa. Vou pegar o GEM, como exemplo, porque tem muita coisa que vinha no GEM, as famílias ficavam lá nas rodas de bate-papo e colocavam a sua demanda do dia, sua demanda do momento, por exemplo, ah, eu estou desempregada, meu marido há 2 anos não conseguiu emprego, aí o grupo diz assim, seu marido é alfabetizado? Não! Aí, Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos, onde que podemos encontrar o MOVA? Aqui na Erê, no comandante Klautal. Tá entendendo? Alguém dizia: - Meu marido sempre trabalhou de biscate, mas no momento quer aprender alguma coisa, né? Então, um curso que possa ter mais renda, eu também quero aprender a fazer doces. Ah, a SECOM! Onde vai ter uma capacitação de trabalho e renda, então era um pouco assim que as coisas aconteciam (CLARA, CO-GESTORA, 2006).

Para a comunidade explicar esta ação articulada na prática cotidiana também parecia complicado. De acordo com o depoimento de Janaína (2005): Não consigo te responder isso, mas nas palestras eu percebia articulação, articulação de idéias, as idéias eram afins, mas em termo de ações eu não consigo te responder porque eu não percebia.

Sintetizando, podemos inferir que apesar do PBC ter sido concebido tendo como principal objetivo garantir a articulação das políticas públicas destinadas à criança, faltou da parte daqueles que o conceberam e o executaram um posicionamento mais teórico e crítico a respeito do contexto social e econômico que o circundariam. Os posicionamentos dos co-gestores e técnicos evidenciam uma falta de clareza em teorizar o que seria essa ação articulada, muito embora nos seus exemplos consigam compreender como as mesmas devem funcionar.

Também não ficou evidente um posicionamento político dos co-gestores sobre a ação articulada na perspectiva da otimização dos serviços públicos e nenhuma alusão foi feita ao projeto neoliberal em implantação no município. Diante disso, não nos surpreende que as narrações e argumentações do percurso das proposições do projeto à sua execução revelem a distância e o desencontro num trabalho que deveria assentar-se em valores de uma participação mais cidadã e coletiva.

A complexidade em se estabelecer parceria com um organismo internacional requer atenção as suas proposições, embora seja considerada honrosa suas causas, as estratégias utilizadas para atingir os objetivos propostos muitas vezes trazem consigo elementos que negam direitos por reforçarem um atendimento à criança em práticas paliativas, compensatórias, principalmente embasadas no discurso da “pobreza sem procedência”.

4.2 - A Participação dos Atores no Projeto Belém Criança

A participação dos atores em qualquer projeto é considerada fundamental para o sucesso de suas ações e atividade. Quando se trabalha com a noção de construção de cidadania e de garantia de direitos, a participação dos usuários dos serviços em todas as etapas do Projeto é considerada altamente relevante para a consecução dos objetivos propostos, pois implica no compromisso, na livre escolha de objetivos e processos de trabalhos, possibilitando um real atendimento à demanda.

A participação da população em projetos dessa natureza ainda é muito recente. O Estado tendia ao discurso participativo, desde a época da transição do regime autoritário, muitas vezes como forma de esvaziar os argumentos dos atores sociais tradicionalmente ligados à ideologia esquerdista, no entanto essa participação nunca comprometeu as posições socioeconômicas privilegiadas da elite brasileira. Na década de noventa o discurso da participação é ressaltada no Plano Diretor da Reforma do Estado e a população civil é chamada a participar dividindo assim as responsabilidades do sucesso ou fracasso das ações desenvolvidas pelo Estado.

Essa situação de participação tutelada não mudou significativamente, apesar do discurso de democratização. Através dos depoimentos nos foi possível perceber que a maioria dos sujeitos que responderam sobre a participação no projeto PBC, não teve envolvimento com o Projeto na sua fase de concepção. Dentre as pessoas entrevistadas, apenas o representante do UNICEF tinha participado do PBC desde a sua elaboração. Os outros responsáveis pelas secretarias que tinham participado da discussão do projeto, já não faziam parte do mesmo, tinham sido transferidos, mudado de cargos, o que dificultou as informações. A grande mobilidade de pessoas, caracteriza bem os programas e projetos desenvolvidos pelo setor público, sejam eles do âmbito municipal ou estadual, o que termina trazendo conseqüências negativas para o sucesso de qualquer ação.

Os co-gestores evidenciam que somente sabem como surgiu o PBC a partir do relato de outras pessoas, e citam entre estas a diretora da Coordenadoria de Educação/SEMEC.

No entanto, é preciso destacar que embora os entrevistados apontem a sua não participação na fase de elaboração do projeto inicial, eles reiteram que foi um projeto construído coletivamente entre Prefeitura e UNICEF, onde segundo os mesmos, ponto por ponto foi debatido e as escolhas bem dialogadas.

Esse posicionamento também é enfatizado pelo representante do UNICEF quando discute a sua participação na elaboração do Projeto, no seu entendimento:

Não foi uma proposta pronta que chegou no UNICEF e nem foi uma proposta pronta que chegou na prefeitura, foi discutido nesta sala em que estamos e a gente tentou montar uma linha de base, quer dizer, qual era o perfil da criança do grande município de Belém, nos seus vários bairros e localizamos no bairro do Barreiro [...] com maior concentração populacional de zero a seis anos[...] com indicadores sociais bastante comprometidos[...]o UNICEF não foi compreendido como um balcão de projetos, uma agencia financiadora, foi uma agência de cooperação mesmo para o desenvolvimento de políticas que garantam os direitos da criança (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005).

Embora seja discutida, por este organismo, a necessidade de se trabalhar com a comunidade e principalmente com a troca de experiências, é possível evidenciar que a efetivação da participação não se deu de forma tão democrática e ativa em todo o processo. Essa participação na fase de elaboração é mais visível somente no nível dos responsáveis pelas Secretarias. Nessa fase os co-gestores e a comunidade pontuaram sua não participação, caracterizando muito bem o princípio da divisão do trabalho no desenvolvimento do PBC. Fazendo referência sobre a participação dos sujeitos no processo de elaboração Maria do Socorro (2005), representando a comunidade do Barreiro, enfatiza que nesta etapa a participação *foi praticamente nenhuma, porque o projeto foi elaborado pelos técnicos da Rede, nós apenas trabalhamos na parte de executar [...] a proposta veio deles, então já estava pronta.*

Este não é um fato isolado apenas observado pela comunidade, mas uma realidade também presente entre os co-gestores, onde entre eles Jurema afirma, *eu já peguei o bonde andando, já foi para executar.* Essa frase caracteriza muito bem a divisão do trabalho que se encontra presente em toda a sociedade capitalista. O fato de apenas executar as ações retira das pessoas envolvidas o direito de criar, de pensar e de se envolver efetivamente, comprometendo dessa forma as ações do projeto.

Refletimos que a constituição de atitudes políticas deve estar estreitamente associada a possibilidade de estudo e intervenção da realidade a partir de um processo de desenvolvimento social coletivo, que pode ser viabilizado muitas vezes pela garantia de uma participação cidadã.

À luz do debate precedente sobre a importância de uma participação cidadã, onde esta permita o desenvolvimento da capacidade autônoma de compartilhar e decidir, Pérez Gómez corrobora que *[...] apenas a participação cidadã, ampla e sem restrições no espaço e no tempo pode garantir que as decisões que vão se adotando respondam à vontade informada pela maioria* (2001, p. 100).

Para Teixeira (2002, p.30), *a combinação de vários tipos de mediação e a criação de espaços múltiplos de interlocução entre os diversos atores levam-nos à redefinição da participação como exercício da cidadania ativa.* Assim, tomando como referência o entendimento destes autores, esta dicotomia entre os sujeitos planejadores, os que executam e os que serão beneficiados não se justifica, por melhor que seja a equipe técnica responsável por sua elaboração.

A importância do processo de construção de uma intervenção na realidade, partindo desde a sua gênese, deve ser trilhada com todos os sujeitos envolvidos, que trazem suas diferentes perspectivas, as quais se bem utilizadas democraticamente, indicarão maiores possibilidades à qualidade de sua efetivação. É evidente que para se começar uma ação, alguém deve propor uma intenção inicial, mas este processo, além de flexível, deve pautar-se pela constante interação.

Salientamos que mesmo sendo o PBC apontado por Pina (representante do UNICEF), Iara (co-gestor) e Mariana (técnica) como *uma construção em parceria*, o cruzamento das entrevistas revelam que o tema da infância e a ação articulada unia as intenções de se pensar um atendimento a este segmento tanto pela Prefeitura quanto pelo UNICEF, entretanto, os choques de interesses desde sua origem não proporcionaram a efetivação de uma participação democrática, tão necessária como bem apontada nos estudos de Munarim (2005, p. 75), pois estas *baseiam-se nas lutas históricas dos trabalhadores e dos diversos segmentos das classes populares que buscam a democratização do poder político*.

A este respeito, é interessante considerar que este movimento de uma participação mais cidadã não foi legitimada no PBC, pois em sua construção inicial os beneficiários, como muitos dos co-gestores, não foram ouvidos e passaram a receber o atendimento definido por outros como sendo aqueles que eles necessitavam. Autores como Coraggio (1996), Fúlvia Rosemberg (2002), Freire (2002), Jonsson apud Rossetti-Ferreira et al e Gomez & Boyer (2003), embora considerando a complexidade existente no contexto social, longe de uma cultura homogênea e integrada, ressaltam a importância de aspectos que construam uma forma de participação nas tomadas de decisão das políticas que admitam a satisfação das necessidades, como direito, e a expressão das diferenças como uma aspiração que sempre será inconclusa na construção humana.

O fato do UNICEF ser o financiador levou em muitos momentos seus posicionamentos a ficarem mais evidenciados do que o de outros técnicos que participaram do projeto. A própria Secretaria de Educação já tinha um entendimento de atendimento à criança, que vinha sendo construído desde 1997 pela Prefeitura de Belém, principalmente através da Equipe Técnica de Educação Infantil³⁴ do município, mesmo antes do termo de colaboração

³⁴ Esta equipe buscou superar práticas desrespeitosas com o direito da criança pequena fundamentando-se através de estudos e construções coletivas, assim como de um aparato de pressupostos que dessem respaldo a uma intervenção social junto a infância com mais qualidade. Investiu-se em formação continuada de professores e operacionais³⁴; construção, reforma e ampliação de espaços adequados para este atendimento; procurou-se um trabalho mais integrado entre as diferentes secretarias municipais; o estreitamento das relações com a família e a

com o UNICEF, a concepção utilizada pela SEMEC no atendimento à criança já re-significava o entendimento não só de criança, infância e educação infantil, como também, de desenvolvimento infantil, ultrapassando uma concepção meramente biológica e dando espaço a uma concepção histórica social, esse entendimento, que era um avanço pouco considerado pelo UNICEF.

Mesmo sendo sempre reafirmado que o PBC *não era um projeto de educação infantil, mas um projeto de desenvolvimento infantil* (MARIANA, TÉCNICA, 2006) seria importante o diálogo e a troca de experiência e informações acerca da temática da infância junto de quem estava no município mais voltado para o atendimento desta faixa etária, que em Belém, tratava-se da Equipe Técnica de Educação Infantil. Porém, a incompatibilidade de interesses e ideais afastou esta equipe da trajetória do PBC por a mesma acreditar que a proposta de ações deste projeto, caso não fossem bem fundamentadas, poderiam dar margem a uma fragmentação maior no atendimento à criança. Essa posição é reforçada por Rosemberg (2002) que critica os projetos pontuais desenvolvidos pelos municípios como substitutos de uma política de direito à educação infantil em creches e pré-escolas, estas deveriam ser garantidas pelo poder público e não realizados em programas alternativos, passando esta responsabilidade para a sociedade e mais especificamente a mãe.

A participação do UNICEF no projeto foi entendido de forma diferente pelos gestores do Projeto Belém Criança. No pronunciamento de Concita há uma crítica à forma de atuar do UNICEF. No seu depoimento podemos entender quem ou o que realmente ditam as regras nestes acordos:

O UNICEF, a partir da primeira versão do projeto, agendou algumas oficinas para eles explicarem melhor como era a metodologia de trabalho deles, de financiamento de projeto, quais eram as formatações que eles tinham de projeto, as idéias, como eles desenvolviam as ações, o que eles achavam que precisavam estar contemplados no projeto, por exemplo, precisava apontar produtos e isso a gente já não trabalhava, já apontando produto, a gente tinha uma elaboração inicial em que se falava um pouco da necessidade do projeto. Nós já sabíamos da necessidade de articular ações com as outras secretarias, para que cada secretaria pudesse dizer qual a sua contribuição atual e qual seria a possibilidade de ampliação dessas ações e aí houve uma convocatória das instituições, um convite pela secretaria de educação (CONCITA, TÉCNICA, 2006).

Na fala de Concita fica claro que o UNICEF, enquanto um organismo internacional, tem uma filosofia própria de trabalho articulada com as atuais modificações do mercado de trabalho. No que se refere à metodologia para os projetos, utiliza o planejamento estratégico, usado atualmente pelas empresas para racionalizar o trabalho na busca da eficiência dos serviços. Dessa forma, enquanto estabelece uma parceria, financiando uma quantia mínima de recursos, vai introduzindo uma forma nova de trabalhar, através de capacitações e treinamentos desconsiderando, geralmente, a prática já existente nos municípios.

Para Concita (técnica), a participação do organismo financiador no processo de elaboração do projeto foi bem intensa, essa também era a opinião de Iara (co-gestora) no seu entendimento, mesmo sendo considerada como uma *elaboração conjunto da Prefeitura e do escritório do UNICEF* [...] *o UNICEF deixava bem claro a posição dele, o que ele queria, naquele contexto*. Neste momento são estabelecidos não apenas as causas que abraçarão, mas principalmente a forma do abraço “nivelando”³⁵ os sujeitos e adequando as ações da Prefeitura parceira ao que estava previstos no plano do UNICEF, o que de certa forma também justifica toda a repercussão em volta de seu nome, este utiliza-se da estrutura, principalmente das prefeituras municipais, para desenvolver seus projetos, ganhando cada vez mais visibilidade oferecendo uma contrapartida financeira, que dificilmente cobriria todo o gasto com uma política comprometida em garantir direitos sociais.

Havia uma falta de unidade na percepção dos co-gestores quanto da participação do UNICEF na trajetória do PBC, esse desencontro pode ser observado principalmente no destaque da fala de Jurema:

Olha, eu não via muita coisa do UNICEF com as secretarias. É isso que tu perguntas?[...] Com o UNICEF eu falei com o Marcelo umas três vezes, só, durante todo esse tempo, então eu não tenho noção do que realmente, como era que acontecia isso (JUREMA, CO-GESTORA, 2006).

É possível inferir, a partir da manifestação de Jurema, que a troca de informações, considerada chave no processo de articulação das ações, perdeu-se sobre o papel. Essa falta de integração entre os vários órgãos era vital para o sucesso do mesmo, a falta de comunicação pode ser considerada um dos principais entraves no desenvolvimento do PBC.

³⁵ Oficinas de nivelamento são oferecidas em parceria com a prefeitura para informarem, formarem sobre determinadas temáticas que serão necessárias ao bom desenvolvimento do projeto.

Outras limitações e os entraves de ordem estrutural, são encontradas na própria fala do Oficial do UNICEF quando enfatiza as possibilidades e as limitações de ajuda deste organismo:

O UNICEF sofre de uma deficiência, de um mal que é estrutural, que num certo sentido é bom, explico: nós somos muito pequeninhos e essa é uma instituição com muito nome, com muita repercussão, com muita propaganda, mas é muito mais no campo político que no campo técnico, porque na verdade todo o nosso saber institucional é colocar as pessoas certas nos lugares certos, estimular quem conhece que esteja presente no momento certo. Então com recursos, contribuições do UNICEF o programa trouxe educadores, planejadores públicos e, trouxe pessoas de outros Estados para ministrar a formação. Assim, eu acho que o UNICEF tem um papel central desta flexibilidade, deste estímulo. A gente, por conta de limitações, somos duas pessoas que efetivamente acompanhamos tecnicamente o projeto, que não é à-toa, porque, eu acho, que na verdade a nossa contribuição com a política pública é essa mesma, que é estimular, é incentivar, é colocar quem sabe e dar os subsídios (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005).

Para provocar mudanças que qualifiquem o atendimento da criança não basta, somente, encontrar pessoas com currículos empolgantes para palestrar e capacitar os envolvidos em projetos, pois os interesses não devem ser episódicos, mas interesses políticos, comprometidos na permanente interrelação de conhecimentos que envolvam além de profissionais, capazes de suscitar o desencadeamento de discussões promotoras de desenvolvimento social, mas que envolva, também, a participação re-significada da própria comunidade que será contemplada.

Neste sentido, considerando as indicações de Poulantzas (1990) entendemos o quanto é necessário para se compreender a implementação de uma política pública construir uma análise da intrincada relação existente entre as classes sociais, mais especificamente a dominante e o Estado, reafirmando o dinâmico conflito que envolve a correlação de forças entre diferentes interesses, que atualmente muito embora venham aparecendo camuflados, manifestam-se aprofundando problemáticas sociais já existentes e nos presenteiam, mormente com outras mais novas, porém trazendo em suas bases as mesmas relações de classes.

É importante ressaltar que em sua entrevista o oficial do UNICEF comenta que o PBC não pretendia ser construído a partir de um de projeto piloto mas que ao ser observada:

[...] a limitação de recursos financeiros e limitação de energia institucional é que localizou o projeto em duas áreas e não no sentido de

fazer um projeto piloto, vamos por tudo que é bom lá, pra da certo, não! Vamos por tudo que é possível de se articular pra gente desenvolver uma metodologia que seja boa e tenha qualidade suficiente para ser simultaneamente levada para o resto do município, não houve uma visão de piloto no sentido tradicional, uma área sobre controle, rígida, não houve nada disso, houve sim desde o primeiro momento a intenção de se construir uma prática institucional da prefeitura, do poder público municipal capaz, capaz de se universalizar, já nasceu com essa preocupação (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005).

Advertimos, porém, que de acordo com nossas leituras sobre a prática deste órgão e em seus próprios documentos e nos estudos de especialistas como Rosemberg (2002), Penn (2002), Laura Soares (2001) e Dahlberg, Moss & Pence (2003) fica evidente, que esse organismo utiliza “receitas” de atendimento à criança como pacotes de exportação de idéias “científicas” sobre o desenvolvimento infantil, os quais, para os organismos internacionais, ao sofrerem pequenos ajustes às condições locais poderiam ser utilizados em qualquer lugar do mundo como uma base para um trabalho de programas e projetos.

Para Dahlberg, Moss & Pence (2003), apesar de ainda evidenciarmos tais práticas, não podemos deixar de registrar que já existem entre as próprias pessoas responsáveis por estes organismos certa abertura para se discutir as preocupações com as limitações do universalismo junto a sujeitos que buscam propor novos olhares sobre à criança, apesar disso, enquanto instituição, o UNICEF adota procedimentos de acordo com a agenda capitalista vigente.

4.3 - Avaliando o Papel do UNICEF e das Secretarias Municipais: a ótica dos sujeitos entrevistados

Embora haja certo consenso recorrente ao reconhecimento da importância de avaliar as ações das políticas públicas e particularmente daquelas que atendam as crianças, isso não é uma prática freqüente *para não se dizer excepcional e, em geral, os atores sociais envolvidos são refratários ao avaliar o que realizaram* (COHEN & FRANCO, 2004, p.15).

O ato de avaliar articula diversos sujeitos e contextos, confrontando múltiplos conhecimentos que perpassam não só pensamento, como ações, emoções, desejos, choques de opiniões. Avaliar é um movimento, onde os resultados realimentam numa incessante articulação de saberes necessários à re-significação da ação.

Para uma melhor compreensão do que realmente significou o PBC consideramos importante saber o posicionamento das pessoas que dele participaram sobre a avaliação do papel do UNICEF e como eles avaliavam as ações previstas pelas secretarias municipais.

Alguns posicionamentos ressaltam o papel do UNICEF, como o de um grande articulador. Este órgão foi apontado na maioria das falas dos co-gestores como tendo uma atuação bastante eficiente e comprometida, além de ser o financiador, assumiu também o papel de um grande incentivador. Esse papel pode ser revelado na fala de Clara, uma co-gestora do projeto, em sua opinião este se constitui *como um norteador nosso, dessa política mesmo de trabalho, ele acreditava nessa política, ele contribuía de forma bastante contundente nessa forma de condução do projeto*, além disso, ainda segundo esta entrevistada, o UNICEF *forneceu subsídios para a formulação do processo em termos de outras experiências desenvolvidas em outros Estados*.

Mariana traça uma avaliação do UNICEF no processo de implantação do PBC bastante positiva, e ainda de forma breve aborda aspectos que ganham importância neste estudo à medida que vamos compreendendo melhor o movimento de construção de uma política de atendimento à criança:

Eu avalio que foi uma participação positiva, num primeiro momento ele criou uma certa dependência, não uma dependência negativa! Certa dependência positiva, mas assim quando gerenciava a construção coletiva foi muito boa. De certa forma, houve uma dependência no início, então quando o UNICEF resolveu ir dando a sua saidinha, vocês já estão maduros, o planejamento já estava organizado, e é por aí que a gente caminha, a gente sentiu um pouco, né, essa liberação. Agora é positivo o trabalho do UNICEF? As políticas públicas elas não sobrevivem sozinhas e é por isso que eu acredito que o UNICEF não deve bancar sempre essas ações para que elas permaneçam, não! Acho que são os governos que devem bancar e esse é um tipo de postura, de procedimento, definição de política que deve ser pensado. Como criar também na própria população um sentido de autogestão, de que ao final de uma assembléia, que ela realmente possa se autogerir, quando os governos têm tanta limitação na área da infância onde as políticas não são prioritárias (MARIANA, TÉCNICA, 2006).

O depoimento de Mariana evidencia uma prática utilizada pelo UNICEF de não criar dependência, mas de ensinar, dar a orientação e deixar que os municípios caminhem com as próprias pernas. Esse lado é bastante positivo, pois os municípios precisam buscar construir a sua autonomia, no entanto, é preciso ressaltar que essa autonomia não deve ser imposta, nem tutelada e que os projetos não devem partir da iniciativa de atores externos ao meio.

O contraponto deste tipo de prática do UNICEF em conduzir os projetos que financia é pontuado negativamente por Iara (co-gestora) quando revela:

O UNICEF podia ter contribuído mais se tivesse oportunizado mais espaço entre o nosso saber e o deles, mas o ego nessas horas parece que fala mais alto para ver quem aparece mais, quem sabe mais. Aí depois de muitos embates, no momento em que poderíamos ir afinando o passo ele se despede dizendo que não financiaria mais o PBC e sabe por quê? Por brigas com a Globo pelos louros do Criança Esperança. Eles perderam os recursos, a parceria com a Globo e nós a oportunidade de desenvolver uma real política de atendimento à criança aqui no município, mas fica a experiência que eu acredito ser válida (IARA, CO-GESTORA, 2005).

A conscientização da importância da participação da sociedade, ou seja, dos envolvidos no projeto, facilitaria a concretização da ação articulada. E nesse sentido Pina expõe que: [...] *o projeto precisava do apoio popular, só se realizaria, a articulação dos serviços públicos se fosse parte da demanda da sociedade* [...] (PINA, 2005).

No que se refere a avaliação da ação das Secretarias Municipais todos os co-gestores afirmaram que a ação articulada considerada para estes como *inovadora, difícil, enriquecedora* era muito mais percebida por quem estava na execução, pois havia, apesar das limitações e dificuldades, *um grande esforço de querer fazer acontecer*. No entanto, em nível das próprias secretarias havia muitas dificuldades.

Ainda com base nos depoimentos, as quatro secretarias (saúde, educação, assistência e economia) que integravam o PBC não acompanhavam o desenvolvimento projeto com a mesma intensidade, reunindo-se com os seus representantes no projeto bem esporadicamente, com exceção da Secretaria de Educação que todos pontuam como a mais participativa. Mesmo assim, a co-gestora Rosinha, mesmo considerando que se precisava de uma maior articulação, avalia positiva a articulação entre as Secretarias para o desenvolvimento do projeto:

Eu avalio que as secretarias, elas tiveram uma participação, mas, elas poderiam ter feito mais né? Se a gente tivesse talvez articulado mais né, mas eu penso que foi uma semente que foi plantada porque tudo no projeto era muito novo e muitos desafios, mas eu avalio que a gente, no final, a gente conseguiu fazer o nosso trabalho (ROSINHA, CO-GESTORA, 2005).

Já na percepção de Maria do Socorro, da comunidade, esta articulação foi muito prejudicada, pois:

Faltou mais participação de todo o grupo gestor do projeto, faltou mais articulação, faltou mais esclarecimento pra que o projeto veio, né? De fato, faltou articular muito mais com a comunidade, buscar este apoio também. No projeto em si, faltava apoio das outras secretarias, porque mesmo ele surgindo da secretária municipal de Educação mais o UNICEF, as outras secretarias precisavam também dar aquele suporte. Eu creio que faltou esse apoio, essa articulação maior, chamar mesmo que cada secretaria cumprisse a sua parte do projeto, isso tudo acabou realmente em algumas coisas que ficaram a desejar no projeto (MARIA DO SOCORRO, COMUNIDADE, 2005).

O depoimento deixa claro que materializar uma política pública através de projetos que venham intervir na realidade, exige participação efetiva e compromisso de todos os envolvidos com o projeto em toda as suas etapas. Como qualquer planejamento, o Belém Criança, precisava de um acompanhamento mais sistemático por parte de todas as Secretarias envolvidas, o que não aconteceu. O fato do UNICEF inicialmente ter induzido a elaboração do projeto, e que o mesmo não partiu de uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Belém pode ter sido determinante para o pouco envolvimento das secretarias no desenrolar do projeto.

Assim sendo, não foi difícil constatar que o projeto sofreu alterações que dependeram do momento histórico e principalmente do envolvimento dos sujeitos que, além de interesses, trazem ingenuidade e/ou astúcia, e no percurso da intervenção evidenciam o quanto pensam e interpretam a realidade de maneira diferenciada. Desta maneira, os sujeitos e os órgãos envolvidos no PBC apresentam sua contribuição a partir de seu acúmulo de conhecimento e de seu envolvimento.

Diante disso, é coerente afirmar que tanto Pina (UNICEF) quanto Mariana (Técnica), deixam claro que deveria ter um intercâmbio entre os sujeitos sociais envolvidos no PBC. No entendimento dos mesmos, a ausência de uma melhor capacitação dos participantes e a compreensão das potencialidades de uma participação cidadã, como já foi ressaltado antes, prejudicou o andamento do projeto. Isto é, faltou uma capacitação que viesse formar conhecimentos sólidos de compromisso entre as Secretarias e seus representantes, em prol da realização do projeto.

A configuração da política de atendimento à criança a partir da proposta de ação articulada entre as diversas Secretarias envolvidas no Projeto Belém Criança foi sendo delineada no município de Belém com a intenção de ser uma prática capaz de superar a fragmentação das iniciativas do poder público voltadas a este segmento social, que pelas

recomendações legais vem gradativamente conquistando um espaço de exigibilidade para os seus direitos enquanto um sujeito único, onde o seu desenvolvimento merece ser visto de forma integral.

No que se refere a avaliação do PBC, a maioria dos entrevistados, co-gestores e técnicos, afirmam a existência de um processo avaliativo que abrangeu todos os sujeitos envolvidos. Neste contexto é que Mariana avalia: *tivemos dificuldades porque é difícil um projeto articulado ser respondido com inteireza [...] (MARIANA, TÉCNICA, 2006).*

A comunidade também avalia o projeto, como positivo apesar das limitações. Vejamos este depoimento de Janaína:

Houve muita dificuldade [...], a questão financeira, a questão de chamar os pais sem obrigá-los a participar [...] está conquistando os pais, fazer com que eles participassem de uma forma que não estivéssemos obrigando, se eles se interessassem estar participando seria um dos apoios do projeto, mas nós sentimos muita dificuldade nisso (JANAÍNA, COMUNIDADE, 2005).

É preciso considerar que a intenção de articular as ações no PBC sofreram fragmentação por conta das dificuldades apontadas nas falas dos entrevistados, mas principalmente porque se tratava justamente de um projeto que em todo o seu percurso deveria convergir aos saberes da comunidade, visto que para o seu desenvolvimento precisaria de um maior envolvimento desta com os representantes das Secretarias. A respeito do envolvimento das Secretarias Iara (co-gestora) evidencia:

Acho que SEMEC e FUNPAPA tiveram uma participação, um envolvimento, um carinho com o projeto muito diferente. Bem, essas duas secretarias, assumiram mesmo, de construir o projeto, de estar nas ações, a SEMEC e FUNPAPA. A SESMA é possível que você consiga pontuar algumas pessoas, por proximidade com a temática. SECON foi muito distante, muito mesmo, tivemos muitos problemas de articulação com a SECON, de entendimento, a fala da SECON era assim, não podemos capacitar as famílias do Barreiro porque não temos dinheiro, nunca tinha dinheiro. Então a SECON era sempre assim ausente das ações, mas SEMEC e FUNPAPA eu penso que as duas foram atuantes. Pois é, a SESMA foi como eu te falei, algumas pessoas por estarem próximas da temática conseguiram vir, mas enquanto instituição, não! Diferente da SEMEC e da FUNPAPA, por exemplo, a Goreti da FUNPAPA se tivesse que sair do projeto, a FUNPAPA continuaria apoiando o projeto (IARA, CO-GESTORA, 2005).

O depoimento de Iara (co-gestora) faz uma boa análise do envolvimento das diversas Secretarias no Projeto Belém Criança. Fica patente que as Secretarias não tiveram os mesmos níveis de envolvimento, em alguns casos o envolvimento era pessoal e não institucional, o que causou sérios prejuízos ao desenvolvimento do mesmo. Fica evidente o envolvimento maior das Secretarias de Educação, e da FUNPAPA, fato justificado talvez porque esses órgãos institucionalmente já têm entre seus objetivos o atendimento à criança.

No nosso entendimento, a ação articulada só seria realmente efetivada se todas as Secretarias tivessem o mesmo objetivo, a mesma prioridade, isso com certeza significaria vontade política efetiva do governante municipal e não só em nível de discurso. Entendemos que, a iniciativa de racionalizar os recursos através da ação integrada das secretarias municipais ficou muito a desejar. Nesse sentido, fica evidente que a ação articulada não surge e nem pode se desenvolver espontaneamente, muito menos pode ser construída por imposições administrativas, esta precisa emergir a partir de um compromisso político que supere as barreiras temporais e espaciais não somente das secretarias municipais, mas do complexo e amplo conjunto de sujeitos que compõem as relações políticas econômicas e sociais.

4.4 - O PBC e o seu Alcance Enquanto Política Pública: a percepção dos entrevistados

Os diferentes olhares das pessoas entrevistadas, as diversas perspectivas de entendimento do que foi o PBC, nos possibilitaram fazer uma análise mais sistemática do mesmo. Percebemos muitos consensos e dissensos nas falas, que variavam dependendo do nível em que as mesmas se situavam dentro do projeto, como elaboradoras ou executoras.

Esses desencontros nos levaram a refletir sobre o que foi previsto para o projeto, e quais atividades representariam o Estado em ação, configurando assim uma política pública para atender as demandas da população, ou, o PBC executou apenas atividades pontuais, fragmentadas, típicas de programas sociais assistencialistas e paternalistas.

Os elaboradores do projeto partem do pressuposto de que o mesmo é uma política pública que desenvolve uma prática diferenciada junto às crianças de zero a seis anos articulando os direitos destas pautando-se no respeito ao desenvolvimento infantil de maneira integral, contemplando encontro com os pais, oficinas de geração de renda, palestras sobre o direito da criança, oficinas de arte e lazer nas férias para as crianças tentando ser re-

significador em sua prática, utilizando-se dos espaços já existentes no poder público municipal. Esta percepção observada no projeto é reforçada pelo depoimento de Rosinha:

[...] ele é uma política, ele foi uma política de Atenção Integral à criança porque ele pegava tudo, ele pegava a educação, a questão da saúde [...] a orientação para as mães, para os pais, de como tratar essas crianças, as oficinas sobre os direitos da criança, o que para mim era fundamental, os pais saberem que as crianças têm direitos, direitos de brincar, de ter atenção, de correr, no meu ver ele era, com certeza, uma política de atenção integral à criança (ROSINHA, CO-GESTORA, 2005).

A partir dos postulados evidenciados nos estudos de Azevedo (2004), Gómez & Boyer (2004) e Sposati (2002) nos quais se apontam a política pública como devendo ser compromisso e responsabilidade do Estado na universalização e garantia de direitos através de práticas contínuas, evidenciamos que o PBC não se caracterizou enquanto uma política pública, estando muito mais voltado para um programa focalizado, assistencialista, que deixou de fora de sua concepção, de sua execução e de sua avaliação, seu principal ator, a comunidade usuária dos serviços.

A importância que é atribuída a comunidade e como fazemos o convite para esta se envolver enquanto sujeito de uma ação junto ao poder público, merece ser pensada com atenção para não somarmos vozes aos que culpabilizam as famílias, principalmente as que provêm de nível econômico mais baixo, com um poder aquisitivo menor e conseqüentemente com menos acesso aos bens produzidos pelo homem e controlado pelo poder econômico. Unindo-se a essa reflexão, ainda precisamos repensar que as ações do poder público devem superar a perspectiva do favor ainda muito presente no coletivo dos sujeitos sociais que executam, gestam e acompanham a construção dessas políticas.

Essa perspectiva ainda está muito presente no cotidiano das pessoas, como bem coloca a co-gestora Jurema, (2006) quando diz *que o povo não tem consciência de que ele precisa se educar para poder viver bem, tanto que a gente chamava e muita gente não ia, a gente queria dar e eles não queriam receber.*

Emerge deste depoimento a necessidade de analisarmos o porquê das resistências da comunidade à propostas de projetos sociais, um vez que estes são feitos **para a** própria comunidade. Acreditamos ser essencial rediscutir a dimensão da participação como compromisso de incluir e propor **com a** comunidade políticas públicas que possibilitarão ampliação da credibilidade, reduzindo resistências às ações do poder público.

Ainda acerca do depoimento de Jurema (Co-gestora), evidenciamos os resquícios das políticas sociais embasadas em discursos e práticas assistencialistas vinculadas a formas assistemáticas, excessivamente setorizadas e centralistas, como são tratadas as políticas sociais para a criança e sua família até os dias de hoje. Como exemplo dessas políticas, podemos citar: a de distribuição de renda como o Bolsa Família e o programa do MEC em parceria com o UNICEF Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil, neste sentido, concordamos com Munarim (2005, p.76) quando aponta serem estes tipos de políticas possuidoras de um caráter de *filantropia estatal* aos ditos *desvalidos do sistema*, sendo deslocadas de uma política universal com o sentido do direito enquanto conquista.

Ressaltamos que na construção de um projeto quando não se escuta os interessados que serão envolvidos na ação, dando pouca relevância ao conhecimento destes sujeitos sobre sua realidade e ao que realmente são suas reais necessidades, podemos continuar caindo neste risco evidenciado na fala de Jurema. Tal descontentamento foi externalizado na fala de Maria do Socorro, da comunidade: *Eu acredito que eu poderia ter contribuído muito mais, porém, vejo que um projeto que foi pensado, já definido de cima para baixo...*

Diante disso, consideramos importante que os responsáveis pela elaboração e desenvolvimento de projetos, tenham o entendimento de que deve haver o compromisso de todos que fazem parte do projeto para que as ações possam ser concretizadas. Não basta uma equipe apenas bem intencionada, e que tenha um discurso convincente e político, mas uma equipe munida de condições que favoreçam sua atuação com respaldo através de um conhecimento que busque conduzir a um processo de emancipação social, com participação cidadã num esforço de romper com a manutenção da desigualdade social e subalternidade historicamente arraigadas na sociedade.

Alguns co-gestores reconhecem que o Projeto Belém Criança foi um projeto pontual de características emergenciais e focalizadas, não se constituindo uma política pública, apesar dos discursos oficiais as instituírem como tal. Confirmando esta tendência, o depoimento de Iara faz a seguinte análise: *Não, não é uma política pública tanto que eu não sei como ele está hoje né. É uma estratégia, e é só uma ação governamental, de um governo, bem pontual.*

O olhar da comunidade também se revela coerente com relação ao seu entendimento do processo de construção de uma política pública social, onde esta deve tentar romper com pactos assistencialistas que constroem políticas na perspectiva do favor. Acreditam ser obrigação do Estado em garantir os direitos da criança através de uma prática respeitosa. Quando indagados sobre a consideração do PBC ser uma política pública, a fala de Janaína

(comunidade) nos traz reflexões desta comunidade acerca da problemática: *mas a política de atenção integral não tem um começo, um meio e um fim, ela começa e ela se desenvolve dentro do processo, mas o projeto acabou, quem me garante que esse direito ainda está sendo feito valer...*

Através da fala de Janaína é possível perceber um sentimento de incredibilidade da comunidade em relação a muitas ações desenvolvidas junto a muitos órgãos públicos, principalmente devido a constante descontinuidade com que estas ações são acometidas.

Ainda sobre esta questão, Maria do Socorro, também da comunidade, assevera que política pública: *É aquilo que quase não temos, nós tivemos em um período e hoje estamos perdendo[...] hoje estamos percebendo que tudo isso está se perdendo que essas políticas mudam, mudam os gestores, mudam-se as políticas de acordo com interesses.* Tais afirmações nos fazem perceber, através da prática cotidiana, os pressupostos teóricos no que diz respeito aos jogos de interesses na construção de uma política afirmados por Poulantzas (1990).

Estes interesses vêm fazendo-se presentes como elementos de uma construção histórica política e cultural, arraigada na formulação das ações do Estado Brasileiro, e particularmente no que se refere ao atendimento à criança, como bem evidenciam os estudos de Kramer (2003) e Kuhlmann (2003, 2005), estes não nascem com a força necessária para se desenvolver, pois, geralmente, apenas surgem num processo de constantes variações dos sujeitos, onde mudam sua forma, seu conteúdo e até mesmo o próprio fim a que foram criados, assim, desaparecem, dando espaço para novos re-surgimentos.

A tentativa de se articular ações entre as diferentes Secretarias no cotidiano do PBC foi uma realidade vivenciada com muitas dificuldades, porém buscavam construí-la através de planejamento, reuniões, encaminhamento de documentos, tomavam como referência para o trabalho as Unidades de Educação Infantil e o Programa Família Saudável, buscando também estabelecer parceria com as organizações não-governamentais das áreas envolvidas, como a Pastoral da Criança da Igreja de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro.

O PBC sobre a ótica de Maria do Socorro não interferiu muito na dinâmica já desenvolvida na comunidade, pois de acordo com o relato desta:

[...] nós sempre tivemos uma articulação muito boa com as secretarias, a gente sempre corria atrás do que a gente queria, para acontecer, a gente sempre corria atrás independentemente de estar ou não no projeto gerado pela própria secretaria, sempre a gente teve essa independência de ir atrás das nossas questões (MARIA DO SOCORRO, 2005).

Contrapondo-se a percepção de alguns dos co-gestores quando inferem que a comunidade não quer receber os benefícios de um projeto, o relato da comunidade expresso por Maria do Socorro ressalta a autonomia da comunidade para ir buscar aquilo que necessita, pois esta sabe e tem conhecimento para intervir em sua própria realidade, faltando-lhe, muitas vezes, mais oportunidade para ampliar e aprimorar sua participação num processo democrático de mudança social. Esta dificuldade aponta a tendência da política pública ser entendida sob uma ótica de tutela, distanciando-se do ponto de vista do direito, que dificilmente podem ser garantidos apenas através de projetos.

Para o representante do UNICEF o tempo, ou melhor, a falta deste, não possibilitou o aprofundamento da integração intersetorial, pois segundo este o PBC:

[...] foi um processo ainda inacabado, inacabado por conta do tempo real mesmo, por exemplo, o aprofundamento da integração intersetorial nunca foi devidamente enfrentado e avaliado internamente pela prefeitura de maneira que tenha sido capaz de garantir serviços com mais efetividade (PINA, REPRESENTANTE UNICEF, 2005).

Enfatizando ainda que *a gente não teve mais tempo para continuar, o que faz parte da democracia, em que se escolheu outra administração municipal com diferente orientação política*. Reconhecemos que as mudanças de governos trazem consigo mudanças de projetos e não de políticas quando essas são constituídas em longo prazo. Portanto, esse depoimento evidencia que o PBC não se sedimentou enquanto uma política pública, sendo substituído por outros programas que mais uma vez vão atender as famílias de forma fragmentada.

Criticamos dessa forma, qual democracia, que o representante do UNICEF está se referindo, pois ao nosso entendimento a discussão que ora se apresenta ultrapassa a democracia construída em torno de escolha de novas gestões municipais, mas sim da perspectiva do direito à cidadania pressupondo respeito, liberdade e condições a uma vida cada vez melhor, pontuando que mesmo sendo ele representante de um órgão declaradamente comprometido com a efetivação da cidadania das crianças não hesitou antes mesmo do processo eleitoral, deixar de ser financiador do PBC, ficando todo o ano de dois mil e quatro sob a responsabilidade de remanejamentos financeiros por parte das diferentes secretarias municipais. No centro desta discussão, o depoimento de Iara ilustra a nuance da parceria estabelecida:

No último ano teve uma reestruturação interna no UNICEF não só no Belém Criança, mas em todos os projetos do UNICEF. Eles perderam aquela articulação que eles tinham com o Criança Esperança, parceria com a Rede Globo, não era mais com o UNICEF e passou a ser com a UNESCO. Eles fizeram a reformulação interna com todos os projetos. [...] Então, no ano de 2004 todinho, nós não tínhamos financiamento do UNICEF e tudo foi pago pela prefeitura. [...] O órgão financiador sai de cena, o órgão gestor financeiro, mas a prefeitura conseguiu bancar o projeto e ele só conseguiu sobreviver porque ele tinha essa ação intersetorial. Nós tínhamos que remanejar recursos, tivemos que tirar muita coisa, foi um remanejamento interno e aí diga-se que a SEMEC e a FUNPAPA elas passaram a assumir muitas questões do projeto mesmo, bancar recursos humanos etc (IARA, CO-GESTORA).

Neste sentido, esta ação inicial resultante de uma cooperação técnica com o UNICEF, vê-se repentinamente já no processo de execução do projeto sendo alijado desta cooperação, o que se apresentaria como mais uma dificuldade a ser posta em seu percurso e como mais um confirmador de não se tratar de uma política pública, mesmo considerando que a não-ação não deixa de ser uma política. De acordo com esta colocação Dye apud Azevedo (2004, p.26) afirma:

[...] a noção de política pública deve incluir todas as ações do governo – e não apenas as intenções estabelecidas pelos governos ou pelos seus funcionários. [...] Nós devemos considerar a não-ação do governo – o que o governo escolhe não fazer – como política. Obviamente, a não-ação pode ter tanto impacto sobre a sociedade quanto a ação governamental.

O PBC, no contexto da política de atendimento à criança, pode ser entendido como um espaço de diferentes significações expressas a partir de posturas e condutas presentes no desenvolvimento de suas ações. Quando tentamos refletir acerca de sua função social este parece-nos carecer de uma força política para a melhoria efetiva da qualidade social do atendimento à infância belenense, esta dificuldade é representada principalmente através das limitações que emergiam aos que estavam na linha de frente da execução deste junto a comunidade, por outro lado convém destacarmos serem presentes em seu contexto as condições concretas impostas por propostas neoliberalizantes.

Evidenciamos que, embora muitas intenções que entremeavam o projeto serem importantes na possibilidade de se garantir uma melhoria ao atendimento, estas não tinham

uma continuidade e nem legitimidade, tanto por parte do poder público quanto por parte da maioria da comunidade no seu processo de articular as políticas públicas, suas ações não proporcionaram um poder de alcance real as problemáticas emergentes do cotidiano das crianças e suas famílias.

Na melhor das hipóteses, o PBC, ao longo de seu processo de construção deixou, principalmente em suas áreas de abrangência, mais evidente a importância de se pensar a criança e seu desenvolvimento numa perspectiva de sujeito de direitos, muito embora seja latente a necessidade de transcender da teoria à prática como um desafio que todos nós ainda temos muito que aprender.



Foto: Aldo Lo Curto

*O homem está no menino, só que o
menino não sabe. O menino está no
homem, só que o homem o esqueceu.*

Ziraldo

CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS

A construção de uma política pública de atendimento a diferentes segmentos sociais não pode ser pensada com a naturalização dos fatos como bem argumenta Freire (1992), pois se trata de um processo histórico social construído por múltiplas intenções. As políticas públicas são, portanto, determinadas pela concepção de Estado, que indica o tipo de atendimento que deve ser prestado aos setores específicos da sociedade. Assim, Höfling (2001) afirma que *essa questão de fundo* é que informa, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados. No atual contexto do capitalismo, as políticas públicas, e entre elas as políticas sociais assumem uma postura restritiva que prioriza o mercado em detrimento do social, programas focalizados em detrimento de programas universais, com grande exclusão da população dos serviços básicos, necessários à melhoria da qualidade de vida.

Na perspectiva dos direitos, essas políticas deveriam ser construídas com o comprometimento de uma política social que aporte como base concepções democrático-socialistas as quais de acordo com os estudos de Gómez & Boyer (2003) preocupam-se com o processo de sua constituição, no processo, se programando, sempre que possível, antecipadamente, evitando intervenções que buscam remediar situações que poderiam ser evitadas.

O estudo sobre as políticas públicas e em especial às políticas sociais, nos tornou possível compreender que, para consolidar ações mais comprometidas no atendimento à sociedade e que proporcione um nível de vida mais digna se torna necessário um estudo coerente da realidade, bem como a necessária possibilidade de intervenção dos sujeitos sociais não só no acompanhamento como também na escuta para se iniciar um procedimento de edificação de uma ação que influenciará diretamente no seu cotidiano.

No processo de evolução das políticas públicas implementadas no Brasil durante décadas de subordinação, expressadas desde a sua colonização, ainda refletem seu poder na sociedade brasileira, que a cada dia ver crescer o contingente da população que fica marginalizada. Na atualidade, a conjuntura político social neoliberal, vem ditando um novo modelo de submissão como reflexo do forte avanço do capital, que ao utilizar-se de discursos de *fada bem faz* (CHASSOT, 2002), apresenta políticas compensatórias como prioridade, alternativa de ascensão social e de democratização das oportunidades, principalmente,

incentivadas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o UNICEF.

Segundo Cabral Neto (2004, p.22), *as estratégias políticas configuradas nesse momento particular de desenvolvimento da sociedade capitalista vêm subtraindo paulatinamente as condições de exercermos a cidadania*. Para Almeida, *exercer cidadania é vivenciar uma qualidade de vida que expresse, de fato uma condição na qual o homem se desenvolva em direção a sua omnilateralidade* apud (CABRAL NETO, 2004, p.14). Ao fomentar a discussão sobre cidadania deve ser considerada as reais condições de vida em que o cidadão está inserido e como essa interfere na sua inserção no meio social. No que se refere especificamente à criança, é importante considerar que mesmo com os avanços reais em nível do discurso sobre os direitos da criança, ainda é preciso refletir quais são as especificidades da cidadania na infância? O que tem sido ser cidadão desde criança?

Entendemos, a partir desta oportunidade de estudo que, em geral, uma vida digna só será possível com uma cidadania democrática que pressupõe além da igualdade política e de participação, a igualdade socioeconômica básica por meio de implementação de políticas públicas como compromisso de qualquer governo independente de seus partidos políticos. Bem como, da organização popular a partir de uma cidadania ativa que não significa a substituição do Estado e nem de suas obrigações, mas onde seja ressaltada a importância da conscientização de que ser cidadão é participar da vida política como possibilidade da ação coletiva e de solidariedade numa construção a partir da capacidade de indignar-se, encantar-se, apaixonar-se, admirar-se diante de expressões e ações que afirmem a vida das populações infantis indistintamente.

Dentro de um contexto mais amplo, quando abordamos a temática dos direitos humanos nos referimos a qualquer ser humano independente de sua idade, mas as especificidades destes seres foram sendo construídas na busca de garantir melhores condições de vida a determinados grupos sociais que foram marginalizados por um sistema excludente.

No que se refere especificamente à criança, esses direitos foram sendo conquistados gradualmente, a concepção de criança foi evoluindo sempre atrelada ao modo de produção em vigor nas sociedades. Assim na sociedade burguesa ela passa a ser considerada alguém que precisa ser cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura.

Atualmente, a criança é apresentada como o sujeito de direitos, essa é uma concepção construída pelos organismos internacionais, pelos movimentos sociais, e pelo avanço dos estudos de intelectuais do campo da psicologia, da sociologia e da educação sobre a criança,

que tentam oferecer o embasamento teórico necessário para a construção de uma política pública que, na prática, garanta a efetivação dos direitos da criança.

Entendemos no que se refere à criança, que seus direitos humanos devem ser resguardados antes de tudo por serem seres humanos e em desenvolvimento. No entanto, diferente desse entendimento, é perceptível que as políticas de garantia evoluíram lentamente e que apesar de várias iniciativas internacionais, somente com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança em (1979) é que foi aprovado um conjunto de direitos individuais e coletivos que devem ser respeitados pelos países no atendimento à criança. No Brasil, entre as diferentes iniciativas podemos citar o movimento no qual emergiu o ECA que mobilizou a sociedade no debate desta defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Embora os postulados do ordenamento legal sobre a criança e a infância, bem como as elucidações de especialistas como Kramer & Souza (1991), Dahlberg, Moss & Pence, (2003) e Didonet (2003) enfatizarem a importância de se perceber na atualidade a criança como possuidora de um rico potencial que necessita de momentos significativos para o seu pleno desenvolvimento, ainda são evidentes as limitações enfrentadas no cotidiano e na extensão dos direitos a serem exercidos por estas crianças.

O aprofundamento destas limitações proporciona flagrar as contradições a respeito do que vem sendo proposto por diferentes organismos internacionais. Tomando como referência o UNICEF que embora se preocupe com a questão da criança, principalmente, as que se encontram em situação de risco, podemos desvelar neste estudo que seu caráter de defesa e garantia dos direitos desta criança pauta-se numa perspectiva de condicionalidades materializado em parcerias com o poder público que passa a ser estimulado, por meio do discurso da redução de custos sociais a ofertar serviços que sejam, preferencialmente, desenvolvidos pela própria comunidade. Tais incentivos ao distanciarem-se da perspectiva dos direitos acentuam a desresponsabilização do Estado na garantia de políticas públicas de atendimento com qualidade e vinculam-se a políticas residuais, focalistas, onde, sobretudo, perdem-se no alcance de transformação da estrutura social.

A política de atendimento à criança deve ser compreendida a partir de uma abordagem que contemple a cidadania através da relação Estado e sociedade, uma vez que esta vem sendo desenhada, também, sob orientações de uma reforma que tem por base princípios desta política neoliberal apresentando medidas de focalização, privatização, descentralização e desregulamentação.

Os direitos das crianças são assegurados legalmente a todas as crianças sem distinção de raça, gênero, etnia, classe social, mas a efetivação das políticas públicas ainda se configura como espaço de embate no âmbito da sociedade brasileira e em outros países, principalmente por vivenciarmos uma conjuntura onde presenciamos o crescimento cada vez mais intenso da pobreza em todo o mundo. Como bem atestam os relatórios anuais de organismos como o próprio UNICEF sem, contudo, se preocuparem de evidenciar para o debate os alicerces sob os quais foram construídas tantas faces da pobreza.

O atendimento à criança como política pública em diferentes áreas é importante, porém ressaltamos que nenhuma política isolada garante milagres quanto ao tempo de infância, quanto à articulação de ações para uma política pública consistente, e um atendimento voltado para a cidadania.

É preciso evitar justaposições de programas de atendimento para não violentarmos em nossa época, numa perspectiva de futuro as crianças com práticas construídas arbitrariamente, que as fragmentam, desperdiçando na história mais um período que poderia ser contado de maneira diferente. Diferente no sentido de nos comprometermos coletivamente com um projeto de construção de políticas públicas articuladas que prime pela importância da discussão e intervenção de diferentes áreas a partir do entendimento que em cada uma existem especificidades que precisam ser respeitadas, mas que o interesse maior destas ações deve pautar-se na condição do ser humano enquanto totalidade indivisível.

Garantir o atendimento à criança dentro de uma perspectiva de atenção integral e avaliar que o mesmo seja priorizado entre as ações dos diferentes poderes e instituições sociais é um desafio para além das necessidades básicas imediatas. Não desconsideramos a importância destas necessidades, que deveriam ser direitos e, portanto, devam ser contempladas no planejamento público. Concordamos com Fúlvia Rosemberg (2002) e Laura Soares (2001), que programas pontuais não resolvem esta situação, experiências acumuladas e estudos indicam que dentro de uma estrutura social oportunizar uma refeição, proporcionar uma oficina de geração de renda para os pais, um dia de lazer, de brincadeira para crianças e adolescentes, não são suficientes para provocar uma mudança social. Essa discussão ganha mais força no debate atual das políticas públicas, muito embora tenha sido ampliado o raio de exigibilidade dos direitos, apenas com reflexões propositivas, não se sustenta uma prática que rompa com o assistencialismo.

As mazelas apresentadas como um grande espetáculo, ideologicamente, mascaram a realidade que nos é imposta pelo poder dominante que com todas as suas forças esmaga

sonhos, vontades de realização, faz-nos acreditar numa ordem natural que está aí e que pouco se pode fazer para mudar, pois o sistema não tem culpa, o culpado é o sujeito que não está estruturado para uma sociedade onde só os bons sobrevivem.

A política de atenção integral à criança não pode ser pensada somente a partir de políticas isoladas de educação ou política de assistência ou política de saúde, mas sim, de uma prática dialógica que supere as possíveis limitações de atendimento à infância, num desafiador exercício de compromisso com uma política na perspectiva de direitos.

Ante as problemáticas e dificuldades na articulação de ações para o atendimento à criança, torna-se importante reafirmar algumas possibilidades que consideramos relevantes para esta política. A concepção de desenvolvimento deve ser pensada como processo construído a partir de uma mediação social, onde o atendimento às necessidades do desenvolvimento infantil precisa estar em consonância com uma perspectiva de trabalho articulado que integrem as potencialidades do corpo e da mente. É relevante, também, o respeito atribuído aos costumes, valores, conhecimentos e habilidades dos diferentes grupos sociais a partir da garantia de participação política e coletiva para o diálogo de todos os sujeitos envolvidos neste processo, bem como a garantia de recursos materiais suficientes para as famílias que possam promover a viabilização do acesso aos bens sociais e culturais, sem descartar a responsabilidade do poder público com a infância.

A articulação das políticas à criança não fará uma nova sociedade, mas se inscreve no contexto da luta, como processo histórico, pela dignidade da criança, assim como assume considerável importância no debate sobre o atendimento à criança numa real articulação das políticas.

A rediscussão do sentido do atendimento à criança no campo das políticas sociais, é um movimento mais complexo de que se propor ações articuladas, intersetoriais entre diferentes instituições, uma vez que apresenta a necessidade de construir uma nova sociedade, pois a estas crianças vem sendo negado não só escola, creche, saúde, atenção, moradia, liberdade, o brincar, o respeito a diferença, a família, mas uma vida digna construída numa dimensão social ética e não meramente técnica.

É nessa perspectiva de integração e de intersetorialidade que foi criado o Projeto Belém Criança, como um espaço que deveria ser capaz de articular as diferentes políticas pensadas no município de Belém para a criança de 0 a 6 anos de idade. Este projeto apresentou uma proposta de intervenção social junto à questão do desenvolvimento infantil, tendo o desafio de construir estratégias sociais locais num processo amplamente participativo,

envolvendo a sociedade civil e o Estado, nesta proposta houve a intenção de não somente serem constatados nas áreas de abrangência do Projeto indicadores negativos, mas também de serem coletivamente construídas estratégias de superação do quadro encontrado a partir de um plano de prioridades que reorientasse as ações do poder público no local, como também, passasse a fazer parte da agenda de lutas da comunidade.

O PBC contou em sua proposta com o processo de gerenciamento pautado em um princípio participativo e intersetorial em que o monitoramento e avaliação deveriam garantir o controle e acompanhamento da qualidade do projeto a partir de sua implantação, passando pela supervisão da execução das atividades até a avaliação do impacto do mesmo na vida dos envolvidos.

A análise do Projeto Belém Criança permitiu uma reflexão sobre as trilhas e as tramas que se evidenciaram na construção de uma proposta de política pública de atendimento com qualidade às crianças e que as contemplem como um ser integral.

A ação articulada, no que diz respeito ao atendimento à criança, é concebida como necessária e interessante, porém sua efetivação ainda é pontual, pois encontra muitas limitações que precisam ser superadas, tais como: a pouca autonomia dos co-gestores nas tomadas de decisão por sua secretaria, a dificuldade de se organizar o tempo / agenda, a crescente demanda da população na busca por serviços, a realização do planejamento realmente democrático, e construção de uma agenda política de garantia de direitos.

Outro aspecto relevante para ser considerado, é a incorporação gradativamente, no PBC, da proposta do UNICEF do Protagonismo da Família que, embora saibamos da importância do processo de construção do conhecimento acerca do desenvolvimento infantil a todos os envolvidos com a criança, esta proposta traz indicadores que transferem a responsabilidade de promoção de políticas públicas em ações pontuais e com muitas limitações às famílias, principalmente as mais carentes.

Considerando a articulação das ações é possível evidenciar que as ações voltadas ao atendimento à criança no PBC partiam mais na área da educação, mesmo este não sendo um projeto de Educação Infantil e sim um projeto de Desenvolvimento Infantil. Esse fato mostra a pouca articulação das secretarias na operacionalização das ações e deixa transparecer também, que, nesse sentido os objetivos de articulação do programa foram atingidos apenas parcialmente. Essa metodologia de trabalho foi introduzida no projeto, a partir do entendimento que os organismos internacionais têm da política de atendimento à criança, ou

seja, priorizam programas de Desenvolvimento Infantil os quais apontam à responsabilização da família no atendimento.

Essa concepção vem sendo justificada, pela ampliação das discussões e entendimento da importância desta fase da vida humana, no entanto, é preciso considerar que o corte de investimento em políticas sociais para este segmento, é um dos grandes motivadores pela busca de parcerias, pela descentralização dos serviços e pela responsabilização dos pais no processo de atendimento à criança, indicando um significado não apenas voltado aos interesses da criança, mas à disseminação de concepções impostas pelo grande capital.

Nesta direção, o fato de os planejadores na grande maioria não serem os executores além de dificultar o processo não condiz com uma postura comprometida com o êxito desta ação, assim muito embora apregoem discursos na perspectiva dos direitos expandem-se em práticas alijadas da intenção de transformação social.

No que se refere à execução do projeto constatamos, que o estabelecimento de parcerias através de contratos e convênios revelaram-se insuficientes para desencadear uma ação eficiente de melhoria do aproveitamento dos recursos públicos e do atendimento à criança. Para a realização de uma ação articulada é necessária a construção de uma cultura política que se diferencie das práticas anteriores. Sem uma preparação prévia dos atores interessados no Projeto, conhecimento da realidade e a participação efetiva dos mesmos, essas parcerias mostram-se incapazes de superar a fragmentação dos serviços públicos. Na opinião de Junqueira (1998) tendo em vista a complexidade da realidade social, precisam articular, tanto saberes quanto experiências na construção de uma proposta que promova melhorias nas políticas públicas destinadas a população.

O Projeto Belém Criança apresentou desafios para a sua operacionalização, entre eles certamente um dos principais, trata-se da consolidação do processo de participação que não somente viabilizasse o acesso às informações, mas garantisse maiores possibilidades de intervenção da própria comunidade contribuindo diretamente na garantia de políticas condizentes com o desenvolvimento integral das crianças, acreditando neste potencial da comunidade, a partir de trocas de experiências e vivências coletivas no estabelecimento de um movimento que visualizasse e respeitasse a criança como sujeito de direitos.

As difíceis perspectivas de vida a que estão submetidas as crianças nos diversos continentes, levam os governos a traçarem rápidas soluções para esses problemas e acreditarem que estas são as mais viáveis e que em um mutirão de boa vontade pode-se matar a fome, com um prato de comida; proteger-se do frio com a doação de um casaco usado de

uma criança que tem algumas peças a mais; que ninguém paga o lindo sorriso de uma criança abandonada quando ganha um brinquedo de um grupo de voluntários que economizou o ano inteiro para este inesquecível momento...

Tão rápido, e aparentemente tão fácil, mas ingênuo, pois reflete uma postura de acomodação e aceitação, de pensar que atitudes pontuais e fragmentadas resolverão problemas estruturais de uma sociedade que em sua gênese já traz as marcas da desigualdade social. Essa postura dificulta perceber os reais significados dessas perplexas situações e permite que ações substitutivas de políticas públicas envolvam cada vez mais a sociedade civil na procura por alternativas para a resolução desses problemas. O voluntariado é um bom exemplo dessa situação, percebe-se que a cada dia ele ganha mais adeptos, principalmente através do chamamento feito pela mídia (Amigos da Escola, Criança Esperança, Teleton etc.), e apoiada pela classe política, que embora devesse ter como objetivo trabalhar pela melhoria de vida da população, omite-se de sua responsabilidade de lidar com o poder para fins democráticos, preocupando-se, em geral, com o que conflui a seus próprios benefícios.

Contribuindo com estas análises, Sposati (1989) considera que na elaboração de políticas públicas para a área social não há o reconhecimento dos indivíduos enquanto possuidores de direitos, mas sim o entendimento que os sujeitos são objetos passivos e, portanto, propensos a práticas de benemerência que se desenham enquanto uma política assistencial pautadas no discurso da carência, com ações episódicas e focalizadoras. Cientes disso, ressaltamos que esse tipo de atendimento ignora o conflito capital-trabalho na medida em que esquecem as condições estruturais da sociedade e se resumem a resolver situações imediatas, cursam caminhos questionáveis onde, muito embora prescrevam a inclusão, auxiliam cada vez mais ao fortalecimento da exclusão de acordo com os interesses do capital.

No que se refere ao processo de avaliação do PBC, algumas questões merecem destaque, entre elas, o papel do UNICEF, enquanto indutor de políticas tomando como referência a visão dos co-gestores. O UNICEF é considerado como um potencial incentivador de políticas para a infância, mas o seu papel é questionado à medida que concebe políticas e orienta a sua realização, tomando como referência os seus objetivos enquanto organismo internacional e não tomando como referência as reais demandas da população. Portanto, torna-se necessário discutirmos e fundamentarmos cada vez mais acerca do seu papel no processo de construção dessas políticas, sem perder de vista a que interesses estão servindo.

Em Belém este órgão foi financiador do PBC, mas por reestruturações internas despediu-se antes do tempo previsto o que se apresenta como espaço para refletirmos o

caráter de indutor de políticas compensatórias que pulverizam ações sem de fato assumir com prioridade uma política com o propósito de transformação social.

Uma outra questão que merece destaque é o entendimento do PBC, enquanto uma política pública. A concepção de política pública enquanto dever do Estado é encontrada em muitas falas, até mesmo diferenciando-a de política de governo, o que evidencia o esclarecimento dos co-gestores neste assunto. Entretanto este entendimento não é suficiente para o desenvolvimento de ações articuladas que sejam efetivadas como políticas públicas as demandas da comunidade.

Já o UNICEF traz uma outra concepção de política pública, na qual o cidadão, muitas vezes, é chamado a exercer as responsabilidades do Estado sem, contudo, ter espaço para o questionamento das implicações fincadas em bases capitalistas, que acentuam o processo de exclusão social.

À luz destas elucidações, entendemos que este projeto não conduz suas práticas por meio de um atendimento na perspectiva de direitos, comprometendo a sua intenção de ser uma política pública para a criança, pois se distancia de princípios básicos como a universalidade onde se destina ao conjunto da população, respondendo pelo poder público direitos comuns à educação, saúde, cultura, recreação, esporte, profissionalização, moradia, alimentação etc.

Ressaltamos que no contexto neoliberal, a proposta política de intervenção camufla e transforma a autonomia do município em uma concessão a ser feita aos princípios e intenções dos que financiam tais políticas, que nem sempre refletem uma efetiva prática social democrática. Um exemplo disso pode ser percebido com as ações de descentralização no desenvolvimento do projeto. Enquanto a prefeitura tentava re-significar a forma de pensar e agir institucionalmente a descentralização, numa perspectiva mais democrática, o projeto mostrou uma outra concepção de descentralização, pautada na transferência de responsabilidades sem contudo garantir os subsídios necessários a sua efetivação. Entretanto, em muitos municípios tal condicionante é usado para justificar a ausência de propostas necessárias as mudanças.

Não podemos deixar de considerar que o processo de construção de políticas públicas, em geral, não tem sido fácil para as prefeituras, uma vez que não se trata apenas de uma decisão burocrática, estas se vinculam, sobretudo, a estratégias de desresponsabilização pelos governos tanto da União quanto dos Estados que dão espaço a materialização da

prefeiturização das ações no âmbito do Município, resguardadas num contexto neoliberal no processo de descentralização.

Em síntese, ao atendimento à criança, faz-se necessário mudanças de posturas institucionais e pessoais, legitimidade da participação popular e, principalmente, construir essas propostas não apenas no âmbito de projetos isolados, mas da política macro. A intersectorialidade está para além da questão financeira, está na troca de conhecimento, na ética e no compromisso em efetivar direitos sociais, estando sobretudo, na mudança de postura das pessoas e isso não se faz por decreto.

Participação da sociedade, mobilização, parceria são conceitos que se confundem, na qual a mobilização muitas vezes é entendida como chamamento das pessoas para participarem de eventos, serem informadas sobre determinado assunto, deixando lacunas do que realmente seja um sujeito de construção social.

Articular o conhecimento e a experiência que cada uma das áreas tem dessa faixa etária e integrar suas políticas, de forma mais racional para que resultem em benefícios para as crianças e conseqüentemente para a sociedade como um todo, é importante e em alguns casos é fundamental. Entretanto, não se pode perder de vista o processo de construção e execução de uma política como o PBC, que deve ter em seus princípios básicos e diretrizes coerência com postulados democráticos.

Neste sentido, nos foi possível evidenciar a latente importância da construção de um espaço público institucional que seja referência para a reorientação das políticas sociais por meio da fomentação de reflexões coletivas à garantia de uma política de atendimento à criança. Neste espaço, deve-se priorizar a criança pequena na defesa de seus direitos a partir de um diálogo permanente da coordenação responsável pelo trabalho tanto com o gestor majoritário quanto com a população.

A construção de políticas públicas que possam efetivamente contribuir para a melhoria de condições de vida das crianças, perpassa por uma inserção na sua realidade para que esta possa ser conhecida em sua concretude histórica, sendo analisada no conjunto de dados revelados na interação com estes sujeitos sociais. Freire & Betto, (1995, p. 77) nos possibilitam refletir que na metodologia dialética, o ponto de partida não é o saber de quem propõe uma ação, mas sim a prática social de todos os sujeitos envolvidos no processo. É nesta perspectiva de prática que constitui o eixo em torno do qual gira um processo político mais democrático, pois *antes de se elaborarem conceitos, é preciso extrair destes sujeitos os*

elementos de sua prática social: quem são, o que fazem, o que sabem, o que vivem, o que querem e que desafios enfrentam.

Na articulação das ações, a construção da agenda de trabalho democrática e participativa dá transparência e visibilidade às responsabilidades assumidas, assim como uma percepção ampla para o planejamento das ações. Neste intuito devem ser encaminhadas visando uma intervenção que se proponha, por meio de uma permanente avaliação deste processo de construção de políticas, causar impactos favoráveis à melhoria das reais condições de vida da população.

Por fim, acreditamos que o atendimento à criança na conjunção dos seus direitos, configura-se como um grande desafio a ser superado em sociedades marcadas pela trajetória do capitalismo, pois este se reflete nos índices de desigualdades sociais, expressos brutalmente nas dificuldades concretas encontradas para se garantir uma vida melhor e, conseqüentemente, uma infância mais digna e feliz.

O PBC mostrou um caminho a ser trilhado, no entanto muitas mudanças ainda precisam ser efetivadas para que realmente possamos garantir o atendimento à criança com qualidade.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo. ; SADER, Emir. (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p.9-23.
- ANDI-Agência de Notícias dos Direitos da Criança. **Crianças Invisíveis: o enfoque da imprensa sobre o trabalho infantil doméstico e outras formas de exploração**. São Paulo: Cortez, 2003.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/Fadesp, 2000.
- AZEVEDO, Janete. **A educação como política pública**. 3^a ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção polêmicas de nosso tempo; vol.56).
- BENEVIDES, Maria Victória. Conversando com os jovens sobre direitos humanos. In: **Juventude e Sociedade: Trabalho, cultura e participação**, Org. Regina Novaes e Paulo Vannuchi. São Paulo: Instituto Cidadania/Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, p.34-52.
- BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus,1993.
- BOGDAN, Robert C.& BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução a teoria dos métodos**.(Trad. Maria João Álvares, Sara Bahia dos Santos e Temo Mourinho Baptista) Porto Editora: Portugal, 1994.
- BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: GENTILI, P. ; SADER, E. (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p.63-118.
- BORÓN, Atílio; SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (Orgs.). **Pós- neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- BOYER, Pedro Castón & GÓMEZ, Manuel Herrera. **Las políticas sociales em las sociedades complejas**. Ed. Ariel Sociologia. 1^a edición. Espana, 2003.
- BRASIL, Congresso Nacional (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.
- BRASIL, Congresso Nacional (1996). **Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.
- BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. **Ação compartilhada das políticas de atenção integral à criança de zero a seis anos**. Brasília: MEC, 1991.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Comitê da Primeira Infância. **Políticas intersetoriais em favor da infância: guia referencial para gestores municipais**. Brasília, 2002.
- CABRAL NETO, Antonio & FRANÇA Magna. A política de descentralização do sistema educacional brasileiro. In: SPINELLI, Antônio et all (Orgs). **As Ciências Sociais: Desafios do Milênio**. Natal: UDUERN, 2001.

CABRAL NETO, Antônio. Reforma Educacional e cidadania. In: CABRAL NETO, Antônio. (Orgs). **Política Educacional : desafios e tendências**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

CAMPOS, Maria Malta, ROSEMBERG, Fúlvia & FERREIRA, Isabel. **Creches e pré escolas no Brasil**. 3ª ed. São Paulo; Cortez, 2001.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Trad. Equipe de tradutores do Instituto de Letras da Puccamp. 4ª ed. Campinas: Papirus, 1994.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão In CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz & WANDERLEY, Mariângela. **Desigualdade e a questão social**. 2ª ed. ampliada. São Paulo: EDUC, 2004.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as crianças do Brasil quinhentista. In: DEL PRIORY, Mary (Org.). **História das Crianças no Brasil** 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2004.

CHASSOT, Atico. **Alfabetização científica: questões e desafios para a educação**. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2002.

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 6ªed. Petrópolis: Vozes, 2004.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, Arlindo & CACCIA BAVA, Silvio(Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática** . 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

Convenção Internacional dos Direitos das Crianças, 1989. Disponível em www.unicef.org/brazil/dir_cri.html. Acesso: 22 Out 2005.

CORAGGIO, Juan. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, L de ; WARDE, M. J.; HADDAD, Sérgio. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas públicas educacionais**. São Paulo: Cortez,1996. p.75-121.

CRAIDY, Carmen Maria. **Educação Infantil e as Novas Definições da Legislação**. In: CRAIDY, Carmen e Kaercher, Gládis (Org.) Educação Infantil Pra Que te Quero? Porto Alegre: Artmed, 2001.

DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. (Orgs). **Qualidade na Educação da Primeira Infância : perspectivas pós modernas**. Tradução Magda França. São Paulo. Artmed, 2003.

DANANI, Cláudia. El nuevo rol de los municipios frente a la descentralización: desafíos, amenazas y cinco tareas em el marco de la innovación democrática. In: **Serviço Social & Sociedade, ano XVIII**, p.97/112, 1997.

Declaração dos Direitos das Crianças, 1959. Disponível em www.unicef.org/brazil/dir_cri.html. Acesso: 22 Out 2005.

DEL PINO, Mauro. Política Educacional, emprego e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.) **A Cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 65-88.

DEL PRIORY, Mary (Org.). **História das Crianças no Brasil** 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2004.

DERMARTINI, Zélia de Brito Fabri. Crianças como agentes do processo de alfabetização no final do século XIX e início do XX in MONARCHA, Carlos (Org.) **Educação da infância brasileira: 1875-1983**. Campinas: Autores Associados, 2001 (Coleção educação contemporânea).

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de jovens e adultos. **Educação Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n 2, 2001. Disponível em www.sielo.br/pdf/ep/v27n2/a09v27n2.pdf . Acesso em 01 Fev 2006

DIDONET, Vital. **Importância da Educação nos Primeiros Anos de Vida: A importância da Educação Infantil**. In: Simpósio Educação Infantil: Construindo o Presente. Anais-Brasília: UNESCO Brasil, 2003. p. 83 – 97.

DORE SOARES, Rosemary. **A Concepção Gramsciana do Estado e o debate sobre a escola**. Ijuí: Editora UNIJUI, 2000. (Coleção educação).

DRAIBE, Sonia & AURELIANO Liana. As especificidades do “Wefaea State” Brasileiro. In: DRAIBE, Sonia. **Economia e Desenvolvimento**. Projeto: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização – reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília, 1989.

DRAIBE, Sonia. Uma nova institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino americana recente de reformas dos programas sociais. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE. v.11/nº4/OUT-DEZ/1997. p. 3-15

FALCÃO, Maria do Carmo. A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza, FALCÃO, Maria do Carmo & TEIXEIRA, Sônia. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.p. 109-126.

FREIRE, Paulo & BETTO, Frei. **Esta escola chamada vida**. São Paulo: Ática, 1995.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1992.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

FREITAS, Marcos Cezar de. Apresentação; Para uma sociologia histórica da infância no Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar de. **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREITAS, Marcos Cezar de. **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

FRENTE BELÉM POPULAR - PT, PCdoB, PPS, PSTU, PCB. **Programa de Governo**. Belém, 1996, 85p.

FRENTE BELÉM POPULAR. **Qualidade de Vida por uma Belém Criança: Diretrizes Programáticas**, 2001/2004. Belém, 2000.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paula: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo real**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In: FAZENDA, Ivani (Org.) Metodologia da pesquisa educacional. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FÜLLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **A Infância de Papel e o Papel da Infância**. (dissertação de mestrado) Programa de Pós-Graduação em Educação, UFSC. Florianópolis. 2001.

FUNPAPA, **Os Caminhos da Assistência**. Prefeitura Municipal de Belém, PA, 1996.

GAMBOA, Silvio Sanches. **A dialética na pesquisa em educação. Elementos de um contexto**. In: FAZENDA, Ivani (Org.) Metodologia da pesquisa educacional. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GÓMEZ, A. I. Ensino para a compreensão IN SACRISTÁN, J.G. **Compreender e transformar o ensino**; Tradução Ernani F. da Fonseca Rosa. 4ª ed. Artmed, 1998.

GÓMEZ, Manuel Herrera & BOYER, Pedro Castón. **Las políticas sociales em las sociedades complejas**. Ed. Ariel Sociologia. 1ª edición. Espana, 2003.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAVEY, David. **A condição pós moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. 2ª ed., Porto Alegre: Editora Globo, 1977.

HÖFLING, Eloísa de Matos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Campinas. Caderno CEDES, 2001 v.21, n.55.

JUNQUEIRA, Luciano A.P. **Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A Experiência de Fortaleza**. 1998.

KORCZAK, Janusz. **Quando eu voltar a ser criança**. Trad. Yan Michalski; São Paulo: Sannus, 1981. v.9

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAMER, Sonia & SOUZA, Solange. **Educação ou tutela: a criança de 0 a 6 anos**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

KRAMER, Sonia . & BAZÍLIO, Luiz. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAMER, Sonia. Infância e educação: o necessário caminho de trabalhar contra a barbárie. In: KRAMER, Sonia; LEITE, Maria Izabel & NUNES, Maria Fernanda. **Infância e Educação Infantil**. Campinas: Papirus, 1999.

KRAMER, Sonia. O papel social da pré-escola. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n.58, 1986, p. 78-79.

KUHLMANN JR., Moysés. A educação infantil no século XIX . In: BASTOS, Maria Helena & STEPHANOU, Maria(Orgs). **Histórias e memórias da educação no Brasil.Vol.II: século XIX**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

Kuhlmann JR., Moysés. Educação infantil e currículo. In: FARIA, Ana.Lúcia G. et all (Orgs.), **Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Carlos, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 1999. (pp. 51-65).

KUHLMANN JR., Moysés. Educando a infância Brasileira. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano & VEIGA, Cynthia. **500 anos de educação no Brasil**. 3ªed., Belo Horizonte: Autêntica, 2003. (Coleção história, 6)

KURZ, Robert. Os paradoxos dos direitos humanos. In: <http://obeco.planetalix.pt/rkurz116.htm> em 18/02/2005.

LEITE, Siomara Borba. Consideração em torno do significado do conhecimento. In: MOREIRA, A. F. B. (Org.). **Conhecimento educacional e formação do professor**. Campinas: Papirus, 1994.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar de. **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001 p. 53-80.

MARTINS, José de Souza. **O massacre dos inocentes: A criança sem infância no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

MATURANA, Humberto. **Emoções e linguagens na educação e na política**. 4ª ed. Trad. José Fernando Campos Fortes. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

MÉSZAROS, István, **O século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo:Boitempo Editora, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: **Pesquisa qualitativa em saúde**. 6ª ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1999.

MUNARIM, Antônio. Parceria entre Estado e a sociedade civil – caminhos em construção. In: BORGES, Liana & BRANDÃO, Sérgio. **Diálogos com Paulo Freire**. Tramandaí: Isís, 2005.

NASCIMENTO, Maria Antônia. **Crianças e adolescentes: a temática da imbricação raça/etnia, gênero, classe social nos programas sociais de Belém**. 2000 330f. Tese (Doutorado em Serviço Social) PUC, São Paulo, 2000.

Novo Dicionário Aurélio. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

O'DONNELL. G. **Contrapontos, Autoritarismo e Democracia**. São Paulo: Vértice, 1986.

OSTETTO, Luciana. Mas as crianças gostam! Ou sobre os gostos e repertórios musicais. In: OSTETTO, Luciana & LEITE, Maria Izabel. **Arte, Infância e Formação de Professores: autoria e transgressão**. São Paulo: Papirus, 2004.

PASSETTI, Edson. Crianças Carentes e Políticas Públicas in DEL PRIORY, Mary (Org.). **História das Crianças no Brasil** 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2004 p. 347-375.

PENN, Helen. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p.7-24, mar.2002.

PEREIRA, Luis. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. In: **Lua Nova**. São Paulo, (36): 1995, p.94–104.

PÉREZ GÓMES, A. I. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**(Trad. Ernani Rosa) Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

PONTUAL, Pedro. Os movimentos sociais e a construção de políticas públicas nos espaços locais in BORGES, Liana & BRANDÃO, Sérgio. **Diálogos com Paulo Freire**. Tramandaí: Isís, 2005.p. 37-58.

POULANTZAS, Nicos. et al.**Estado em Crise** Trad. de Maria Laura Viveiros de Castro.Rio de Janeiro: Graal, 1977(Coleção Novas Direções).

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e classes sociais** Trad. de Francisco Silva; revisão Carlos Nogueira. 1ed.. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS. Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

PROJETO BELÉM CRIANÇA, **Projeto Base**. Belém: 2001(mimeo).

PROJETO BELÉM CRIANÇA. **Relatório 2002**, Belém: 2003. (mimeo)

PROJETO BELÉM CRIANÇA. **Relatório**, Belém: 2002. (mimeo)

REFINETTI MARTINS, Maria Lúcia. **Os desafios da gestão democrática – Belém 1997 – 2000: desenhando a cidade do terceiro milênio**. São Paulo: Polis, 2000.

RIZZINI Irene & PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças – história das políticas sociais, da legislação e da Assistência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: AMAIS, 1995.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: USU Editora Universitária / CESPI / USU: AMAIS Livraria e Editora, 1997.

ROSEMBERG, Fúlvia. O discurso sobre criança de rua na década de 80. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 87, p. 71-81, nov. 1993.

ROSEMBERG, Fúlvia. Do debate para o embate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria Lúcia de A..(Org.). **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p.63-78.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Expansão da educação infantil e processo de exclusão**. Cadernos de Pesquisa, n. 107, p. 7-40, julho/1999.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil in **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p.25-64, mar. 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In:HADDAD, Sérgio; CAMPOS, Maria Malta & KRAWCZYK, Nora (Orgs.). **O cenário educacional latino americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores associados, 2000.(Coleção educação contemporânea).

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p.65-100, mar.2002.

SALAMA. P. Para uma compreensão da crise. In GENTILI, P. ; SADER, E. (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p.51-53.

SCHULTZ, T. **O capital humano: investimento em educação e pesquisa**. Trad. Marco Aurélio de Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SOARES, Laura Tavares. Estado Brasileiro e as políticas de saúde: os riscos do desmonte neoliberal. In: NOGUIRA, Francis Mary Guimarães (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. EDUNIOESTE, Cascavel: 2001. (p.45 – 57)

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Juventude e violência no Brasil Contemporâneo. In: **Juventude e Sociedade: Trabalho , Cultura e Participação**, Regina Novaes e Paulo Vannuchi. São Paulo: Instituto Cidadania/ Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, pp.130-159.

SOARES, M.. Banco Mundial : políticas e reformas. In TOMMASI, L de ; WARDE, M. J. : HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas públicas educacionais**. São Paulo: Cortez,1996. p.15-38.

SOUSA, Ana Maria Costa. **Educação Infantil: Uma proposta de gestão municipal**. Campina: Papyrus, 1996. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico)

SPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova** nº 24, São Paulo, set. 1991. p 85- 116.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1989. 4ª ed.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Políticas sociais nos governos petistas. In. Magalhães, L. Barreto & V. Trevas (Orgs.), **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. (pp. 82-107).

SPOSATI, Aldaíza. A assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza, FALCÃO, Maria do Carmo & TEIXEIRA, Sônia. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 05-30.

STEARNS, Peter N. **A infância**. Trad. Mirna Pinsky. São Paulo: Contexto, 2006. (Coleção História Mundial).

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão conceitual). In **Serviço Social & Sociedade**, ano XVIII, p.75/96, 1997.

STEIN, Rosa Helena. **Descentralização e Assistência Social**. Caderno ABONG. Apoio UNICEF. Out. 1997, p. 05-19.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. São Paulo: Ed. Nacional, 1967.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TORRES, Maria José Chagas. A política municipal de atenção à criança e ao adolescente no município de Belém: uma breve incursão no período de 1993 a 2003. In: NEVES, Rosa Helena, QUINTELA, Rosângela & CRUZ, Sandra. **A reinvenção do social: poder popular e política de assistência em Belém. (1997-2004)** Belém: Paka-Tatu, 2004.

TORRES, R. M.. Melhorar a qualidade da educação básica ? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L de ; WARDE, M. J. : HADDAD, Sérgio. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas públicas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 125-186.

UNICEF **Relatório da Situação da Infância e Adolescência Brasileiras**. Brasília, 2003.

UNICEF. Encartes: **Fazer valer os direitos das crianças e adolescentes**. s/d

UNICEF. **Las prioridades del UNICEF para a infancia 2002 – 2005**, 2ª edição, 2002.

UNICEF. **O município e a criança de até 6 ano: direitos cumpridos, respeitados e protegidos** / Halim Antonio Girade e Vital Didonet (coordenadores). Brasília, DF: UNICEF, 2005.

UNICEF. **Relatório Anual 2001**, Brasília, 2001.

UNICEF. **Ser Criança na Amazônia: uma análise das condições de desenvolvimento infantil na região Norte do Brasil**. Belém: 2004.

UNICEF. **Situação da Infância Brasileira 2006: O direito à sobrevivência e ao desenvolvimento**. Brasília, 2005.

UNICEF. **Situação da Infância Brasileira**. Brasília, 2001.

VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE 2001 (p. 17 – 26).

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Liszt. A sociedade Civil e as Nações Unidas In: VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da Cidadania: A sociedade civil na globalização**. Rio de janeiro: Editora Record:2001, p.113-132.

VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional In: VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da Cidadania: A sociedade civil na globalização**. Rio de janeiro: Editora Record:2001, p.243-273.

VIEIRA, Liszt. Um Velho Conceito, Uma Nova Questão: A Resignificação da Cidadania. In: VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da Cidadania: A sociedade civil na globalização**. Rio de janeiro: Editora Record:2001, p.219-241.

ZABALZA, Miguel A. **A qualidade em educação infantil**. Trad. Beatriz Afonso Nunes. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

APÊNDICE

ENTREVISTA PARA GRUPO GESTOR

IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

Contato: _____

Instrução: _____

Função no projeto: _____

Período de atuação no Projeto: _____

INFORMAÇÕES SOBRE O PROJETO BELÉM CRIANÇA

I - IMPLANTAÇÃO

1. Como foi o processo de elaboração do Projeto Belém Criança, qual sua participação nesta fase?
2. De onde surgiu a proposta do PBC?
3. Quais os principais motivos que estimularam a elaboração de PBC?
4. Que concepções de criança e infância permeavam o PBC?
5. Como foram estabelecidas as ações prioritárias para este projeto?
6. Existe uma fundamentação teórica metodológica? Com se construiu sua escolha?
7. Quais os princípios para a escolha do grupo co-gestor do PBC?
8. Quais as orientações sobre intersectorialidade recebida pelo grupo?
9. Os componentes do grupo gestor trabalhavam no mesmo espaço ou em suas secretarias?
10. As secretarias reuniam-se de quanto em quanto tempo?
11. Qual o papel do UNICEF nesta articulação?

II - EXECUÇÃO

12. Como eram viabilizados os recursos financeiros? Como eram gerenciados?
13. Os sujeitos envolvidos em seu desenvolvimento recebiam formação? Como era efetivado este processo? Quem era responsável?
14. Como era desenvolvida a intersectorialidade na pratica cotidiana do projeto?
15. Que outras parcerias foram buscadas?
16. Que procedimentos eram realizados para a efetivação da articulação das ações?
17. Como era efetivada a participação popular/ mobilização social enquanto um dos eixos do projeto?

18. A implementação do projeto foi acompanhada pelos movimentos sociais do município de Belém em prol da criança?

III - AVALIAÇÃO

19. Qual a avaliação que você faz da sua participação?
20. Como você avalia a participação das instituições no PBC?
21. Como foi realizado o processo de avaliação e quem participa desta?
22. A potencialização de informações (banco de dados) sobre a criança e seu desenvolvimento que foi prevista em um dos objetivos do projeto foi conquistada?
23. Em sua opinião qual a importância do PBC?
24. Quais as dificuldades enfrentadas para a implantação do PBC, caso tenha existido?

ENTREVISTA PARA A COMUNIDADE / UEI

IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

Contato: _____

Instrução: _____

Função no projeto: _____

Período de atuação no Projeto: _____

INFORMAÇÕES SOBRE O PROJETO BELÉM CRIANÇA

I - IMPLANTAÇÃO

25. Como foi o processo de elaboração do Projeto Belém Criança, qual a participação da UEI nesta fase?
26. Que concepções de criança e infância permeavam o PBC?
27. Como foram estabelecidas as ações prioritárias para este projeto?

II - EXECUÇÃO

28. Qual a quantidade de criança que participou do PBC?
29. Quais foram os critérios para a escolha das crianças?
30. Quais as ações do PBC tiveram alcance na UEI?
31. Qual a participação dos educadores da UEI na execução do projeto?
32. Como eram viabilizados os recursos financeiros? Como eram gerenciados?
33. Os sujeitos envolvidos em seu desenvolvimento recebiam formação? Como era efetivado este processo? Quem era responsável?
34. Que outras parcerias foram buscadas?
35. Que procedimentos eram realizados para a efetivação da articulação das ações?
36. Como era efetivada a participação popular/ mobilização social enquanto um dos eixos do projeto?
37. A implementação do projeto foi acompanhada pelos movimentos sociais do município de Belém em prol da criança?

III - AVALIAÇÃO

38. Qual a avaliação que você faz da sua participação?

39. Como você avalia a participação das instituições no PBC?
40. Como foi realizado o processo de avaliação e quem participa desta?
41. Foi possível perceber a inversão de prioridades no que se refere às crianças atendidas na UEI a partir dos objetivos do PBC?
42. A potencialização de informações (banco de dados) sobre a criança e seu desenvolvimento que foi prevista num dos objetivos do projeto foi conquistada?
43. Em sua opinião qual a importância do PBC?
44. Quais as dificuldades enfrentadas para a implantação do PBC, caso tenha existido?
45. Houve algum retorno por parte do grupo gestor no período de seu término?

ENTREVISTA PARA O REPRESENTANTE DO UNICEF

IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

Contato: _____

Instrução: _____

Função no projeto: _____

Período de atuação no projeto: _____

INFORMAÇÕES SOBRE O PROJETO BELÉM CRIANÇA

I - IMPLANTAÇÃO

46. Como foi o processo de elaboração do Projeto Belém Criança, qual sua participação nesta fase?
47. De onde surgiu a proposta do PBC?
48. Quais os principais motivos que estimularam a elaboração de PBC?
49. Que concepções de criança e infância permeavam o PBC?
50. Como foram estabelecidas as ações prioritárias para este projeto?
51. Quais os princípios para a escolha do grupo co-gestor do PBC?
52. Quais as orientações sobre intersetorialidade recebida pelo grupo?
53. Os componentes do grupo gestor trabalhavam no mesmo espaço ou em suas secretarias?
54. As secretarias reuniam-se de quanto em quanto tempo?
55. Qual o papel do UNICEF nesta articulação?
56. Que critérios foram decisivos para a escolha dos espaços de atuação do PBC?
57. Quais são os princípios que norteiam as ações do UNICEF em Belém?

II - EXECUÇÃO

58. Como eram viabilizados os recursos financeiros? Como eram gerenciados?
59. Os sujeitos envolvidos em seu desenvolvimento recebiam formação? Como era efetivado este processo? Quem era responsável?
60. Como era desenvolvida a intersetorialidade na prática cotidiana do projeto?
61. Que outras parcerias foram buscadas?
62. Que procedimentos eram realizados para a efetivação da articulação das ações?
63. Como era efetivada a participação popular/ mobilização social enquanto um dos eixos do projeto?

64. A implementação do projeto foi acompanhada pelos movimentos sociais do município de Belém em prol da criança?

III - AVALIAÇÃO

65. Qual a avaliação que você faz da sua participação?
66. Como você avalia a participação das instituições no PBC?
67. Como foi realizado o processo de avaliação e quem participa desta?
68. A potencialização de informações (banco de dados) sobre a criança e seu desenvolvimento que era prevista em um dos objetivos do projeto foi conquistada?
69. Em sua opinião qual a importância do PBC?
70. Quais as dificuldades enfrentadas para a implantação do PBC, caso tenha existido?
71. Qual o motivo do PBC não ter um período maior de existência?
72. Qual a garantia de uma política de atenção integral a criança pequena, para o sr. Como representante do UNICEF?
73. O PBC é uma política de atenção à criança?
74. Qual a participação dos organismos internacionais neste processo no Brasil?