

DOCUMENTO NORTEADOR DO PLANO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO INTEGRAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Primeira versão

 **FGV EAESP**

*CEAPG
Centro de Estudos
em Administração
Pública e Governo*

Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

São Paulo, maio de 2019

Este relatório é resultado do contrato para (i) pesquisa, sistematização do conteúdo e análise dos resultados das Conferências Regionais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente 2018; (ii) Pesquisa para elaboração de metodologia participativa, realização de oficinas, sistematização do conteúdo e análise dos resultados das Conferências Municipais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente 2018 (Lúdica e Convencional); e (iii) Pesquisa e elaboração de documento norteador do Plano Municipal de Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por se tratar de uma versão preliminar, sua circulação é interna e restrita às equipes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, do CMDCA e do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (CEAPG/FGV-EAESP).

Coordenação Geral do CEAPG

Fernando Burgos

Coordenação do Eixo de Educação do CEAPG

Fernando Luiz Abrucio

Coordenação Geral do Projeto

Fernando Burgos

Fernando Luiz Abrucio

Coordenação Executiva do Projeto

Ilza Valéria Moreira Jorge

Equipe de Coordenação

Fernando Burgos

Fernando Luiz Abrucio

Juliana Reimberg

Ilza Valéria Moreira Jorge

Letícia Daidone

Marina Exner

Tatiana Lemos Sandim

Outros(as) Pesquisadores(as)

Camila Oliveira Ribeiro

Kate Dayana Rodrigues de Abreu

Marcello Baird

Mariana Haddad

Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Centro de Estudos em Administração Pública e Governo – CEAPG

Av. 9 de Julho, 2029 – 11o andar – Bela Vista

01313-902 – São Paulo, SP – Brasil

Telefones: (55 11) 3799-7960

www.fgv.br/ceapg

Ficha técnica

Prefeitura Municipal de São Paulo
Bruno Covas – Prefeito

Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
Berenice Maria Giannella - Secretária
Elizete Regina Nicolini – Coordenadora de Planejamento e Informação

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo – CMDCA

Representantes do Poder Público

Titulares

Marisa Fortunato (*Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania*); Jacielma Cleide Nascimento Costa (*Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social*); Caio Felipe Ferriani Coelho (*Secretaria Municipal de Justiça*); Rafael Carvalho de Moraes (*Secretaria da Fazenda*); Andréa da Silva Munhoz (*Secretaria da Saúde*); Clóvis Bueno de Azevedo (*Secretaria de Educação*); Dilvânia Ferreira de Santana (*Secretaria de Cultura*); Alan Queiroz da Costa (*Secretaria de Esporte e Lazer*);

Suplentes

Esequias Marcelino da Silva Filho (*Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania*); Mariângela Sant'Anna da Silva (*Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social*); Adriana de Rezende Schoeller Paiva (*Secretaria Municipal de Justiça*); Otávio Carneiro de Souza Nascimento (*Secretaria da Fazenda*); Thais Romoli Tavares (*Secretaria de Educação*); Fernanda Gargel de Sousa (*Secretaria de Cultura*); Alcione Helena Borner Campos (*Secretaria de Esporte e Lazer*);

Representantes da Sociedade Civil

Segmento – Atendimento Social

Titulares: João Aparecido Trevisan Neto; Aracélia Lúcia Costa,
Suplentes : Eduardo Pedro de Carvalho; Fernando Antônio dos Santos Júnior

Segmento – Melhoria das Condições de Vida da População

Titulares: Wilsilene Cabral Chaves; Solanje Agda da Cruz de Paula Pinto
Suplentes : Edivaldo Luiz Vicente da Silva; Lourival Nonato

Segmento – Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

Titulares: Ivaneti de Araújo; Rita Luciana Bispo dos Santos
Suplentes: Edmarcos Souza Alves; Écio Almeida Silva

Segmento – Estudos e Pesquisas

Titulares: José Armando Hussid; Kedemilson Bezerra de Carvalho

Segmento – Trabalhadores vinculados à questão

Titular: Solange Cristina Castro Sampaio

Suplente: Mauro Caseri

Secretaria Executiva

Gabriela Maria Feijó
Anna Carolina Lousa
Juliane Manes Alves
David Tho
Lucas de Freitas Pereira
Elizabete Ribeiro

Composição da Comissão Central de Organização das Conferências DCA

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Fernando Antonio dos Santos Junior; Solange Cristina de Castro Sampaio; Solanje Agda da Cruz de Paula Pinto; Rita Luciana Bispo; Adriana Rezende Schoeller Paiva; Esequias Marcelino da Silva Filho; Thais Romoli Tavares; Rafael Carvalho de Moraes.

Conselheiros Tutelares

Cristina Marques da Silva (Setorial Leste – CT São Mateus); Silvana Biondani (Setorial Leste – CT Vila Prudente); Fernando Rodrigo Prata (Setorial Sul – CT Vila Mariana); Antonio Aureliano Brito Vieira (Setorial Sul – CT M’Boi Mirim); Fernanda Abreu da Silva (Setorial Centro/Norte – CT Sé); Enides de Sousa Lima (Setorial Centro/Norte – CT Bela Vista); Monalisa Tassiana Gato – (Setorial Oeste – CT Jaraguá); Alexandre Teixeira da Silva (Setorial Oeste – CT Freguesia do Ó); Rosângela da Rocha Sousa (Comissão Permanente); José Antonio de Neto (Comissão Permanente)

Adolescentes

Luis Henrique Granjeiro da Silva Almeida; Clever Pereira Teixeira; Heloísa Barbara Vieira de Oliveira; Giovanna Bueno Soares Zanini; Vinicius Soares de Oliveira

Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

Rudnéia Arantes; Roberta Reiko Durante Sato; Luana Cunha Bhering; Carlos Alberto de Souza Júnior; Tânia Lima.

Secretarias Municipais

Luciano Santos Araújo (Secretaria Municipal de Subprefeituras); Ana Carolina Weiss Barrilari (Secretaria Municipal de Educação); Jane de Lima (Secretaria Municipal de Assistências e Desenvolvimento Social); Andréa da Silva Munhoz (Secretaria Municipal de Saúde); Ilacir de Jesus Chagas (Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania)

Sumário

| | |
|---|----|
| 1. Apresentação | 8 |
| 2. Definições conceituais fundamentais | 10 |
| 2.1. A Proteção Integral | 10 |
| 2.2. Intersetorialidade e Transversalidade | 13 |
| 2.3. Territorialização de Políticas Públicas | 16 |
| 3. A situação das crianças e adolescentes no município de São Paulo | 19 |
| 3.1. Histórico no município de São Paulo | 19 |
| 3.2. A situação atual: O que os indicadores estatísticos nos contam | 26 |
| 3.3. A situação atual: o que deveriam ser as prioridades segundo os(as) entrevistados(as) | 39 |
| 4. A importância de um Plano Municipal de Direitos Humanos | 41 |
| 4.1. Análise dos Planos Federais | 42 |
| 4.2. Um exemplo bem sucedido na Federação Brasileira | 43 |
| 4.3. O Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo | 44 |
| 4.4. Diálogo com outros Planos existentes no município de São Paulo | 45 |
| 4.5. A singularidade de um Plano Municipal dos Direitos Humanos para crianças e adolescentes | 47 |
| 5. O processo participativo de elaboração do Plano Municipal dos Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes | 48 |
| 5.1. As Conferências Regionais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de 2018 .. | 49 |
| 5.2. A IX Conferência Lúdica Municipal 2018 | 50 |
| 5.3. A XI Conferência Convencional Municipal 2018 | 51 |
| 6. As propostas para as políticas para crianças e adolescentes | 52 |
| 7. Diretrizes para a Elaboração do Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes | 64 |
| 7.1. Princípios norteadores do Plano Municipal DHCA | 64 |
| 7.2. Definição dos responsáveis | 64 |
| 7.3. Atores estratégicos para a elaboração do Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes | 64 |
| 7.4. Realização de diagnóstico | 65 |
| 7.5. Estrutura do documento: eixos, diretrizes, monitoramento e avaliação | 65 |
| 7.6. Previsão orçamentária | 67 |
| 8. Considerações Finais e Recomendações | 69 |
| 9. Referências Bibliográficas | 69 |

SIGLAS

CAPS - Centro de Atenção Psicossocial

CCA - Centro da Criança e do Adolescente

CGM - Controladoria Geral do Município

CMM – Código Mello Mattos

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CME - Conselho Municipal de Educação

CMS - Conselho Municipal de Saúde

CJ - Centro da Juventude

COMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONDECA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRESE - Conselho de Representantes de Conselhos Escolares

DRE - Diretoria Regional de Educação

EMASP - Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

Fórum DCA - Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUMCAD - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente

PME - Plano Municipal de Educação

PMPI - Plano Municipal pela Primeira Infância

PNE - Plano Nacional de Educação

SEME - Secretaria Municipal de Esportes

SGDCA - Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

SGM – Secretaria do Governo Municipal

SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMC - Secretaria Municipal de Cultura

SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

SME - Secretaria Municipal da Educação

SMIT - Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia

SMSU - Secretaria Municipal de Segurança Urbana

SMSUB - Secretaria Municipal das Subprefeituras

UBS - Unidade Básica de Saúde

TCM - Tribunal de Contas do Município de São Paulo

1. Apresentação

A criação de Planos Municipais nas diversas políticas e temáticas públicas constitui um dos principais instrumentos do Estado brasileiro para a melhoria da vida dos cidadãos brasileiros. Sete razões justificam a relevância e necessidade desse tipo de estrutura institucional, em particular no tema das crianças e adolescentes.

A primeira é que os direitos sociais foram ampliados pela Constituição de 1988, por conta da maior preocupação com o combate às desigualdades brasileiras. Neste sentido, o tema dos direitos humanos das crianças e adolescentes é fundamental pois há uma enorme disparidade de situações dependendo do lugar em que se nasce ou se passa a infância e juventude. Se o país quer garantir igualdade de oportunidades, será fundamental começar pelo tema das crianças e adolescentes.

Um segundo ponto realça a relevância de um Plano nessa área: a necessidade de se garantir direitos humanos a todos. Desse modo, não se trata apenas de igualdade de oportunidades; é fundamental evitar que as pessoas, quaisquer que sejam suas idades, cor ou gênero, tenham uma vida social digna. A continuidade dos princípios da ONU, fundados no pós-Guerra, levou à segmentação dos direitos humanos, dentro dos quais ganhou centralidade a questão das crianças e adolescentes. Elas não podem viver sob condições indignas e devem ter seu arco de possibilidades e liberdades expandido pela ação pública. Isso é um princípio de todas as democracias contemporâneas.

A importância específica dos Planos municipais destaca-se, em terceiro lugar, em virtude do processo de descentralização iniciado pela Constituição de 1988. Pela primeira vez na história do país, o município ganhou maior autonomia política e se tornou peça-chave das políticas públicas. Essa opção supõe, obviamente, que, dada a enorme desigualdade entre as cidades brasileiras, o sucesso da municipalização dependerá muito das relações intergovernamentais, em seus processos de coordenação e cooperação entre os entes federativos (Abrucio, 2005). Mas essa escolha institucional também realça que o constituinte adotou a premissa de que o cidadão mora no município, e, portanto, nele devem ser estruturadas as grandes linhas de todos os temas relevantes, como pode se exemplificar pela produção de um Plano Municipal dos Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes.

Só que a lógica de descentralizar as políticas para se aproximar dos cidadãos depende, ainda, do reforço da participação da sociedade. Entra aqui um quarto ponto: os Planos Municipais das diversas políticas públicas podem ser um instrumento potencializador da participação e controle sociais. Quando se faz um diagnóstico amplo e de prazo mais longo, faz-se necessário, se for seguida a premissa democrática que alicerça a Constituição de 1988, atrair os diversos setores sociais para o debate e formulação das políticas públicas. A atuação da sociedade no processo de construção de um Plano municipal não só aumenta a legitimidade das instituições locais, como aumenta a efetividade das propostas de políticas e sua conseqüente implementação.

A construção de um Plano Municipal dos Direitos Humanos, ademais, pode garantir maior eficiência e efetividade à gestão pública. Seguindo as grandes linhas do debate contemporâneo da administração pública, o Plano parte de um diagnóstico e se norteia por metas e indicadores ancorados numa governança pública que vai além do governo. A essa lógica se somam as ideias de intersetorialidade e territorialidade que estruturam um modelo de gestão pública capaz de sair das meras caixinhas das políticas públicas e se ancoram nas especificidades do espaço onde vivem os cidadãos. Em outras palavras, o modelo de Plano pode ter um efeito de modernizar a forma de gerir a governança pública.

Interligado ao ponto anterior, referente à qualidade da gestão pública, está um sexto aspecto: a construção de Planos de Políticas Públicas tem como um dos objetivos estabelecer marcos de médio e longo prazo às políticas públicas. Este ponto é importante em qualquer país, mas muito mais no Brasil, dada a tradição de descontinuidade das políticas públicas, que é ainda mais marcante no plano local. Daí que Planos Municipais são uma forma de se evitar que vontades de ocasião sejam um obstáculo a projetos mais amplos de uma cidade. Tal tema ganha mais força na questão das crianças e adolescentes, uma vez que, pela sua natureza etária, é um campo em que a garantia de um futuro estável e mais planejado é essencial.

Finalizando a justificativa da relevância dos Planos Municipais, pode-se dizer que eles são mais estratégicos em lugares mais complexos. Isso nos leva ao papel que devem ter numa cidade como São Paulo, a megalópole mais importante do Brasil e uma das maiores do mundo. Construir um Plano Municipal em São Paulo é uma forma estratégica de ordenar políticas públicas que tendem a ser fragmentadas, excessivamente segmentadas, desiguais no território, quando não caóticas. Neste quadro, uma questão transversal como os Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes precisa de um Plano Municipal como uma forma de tornar seus resultados mais efetivos e coordenados.

Não se pode lutar por uma maior relevância a um Plano Municipal se não houver três coisas interligadas: uma decisão política forte em torno de sua importância, a construção de um modelo sistêmico de pensar seu processo de implementação e a definição de uma estrutura orçamentaria realista e sólida.

A primeira coisa diz respeito à centralidade que lideranças políticas e sociais dão a uma determinada questão. Para tanto, quanto mais o processo tiver a participação ativa do Executivo, do Legislativo e da sociedade, maior sua legitimidade e força para ser levado adiante. É preciso, nesta linha, bastante debate, publicização de suas ideias e compromisso com metas e indicadores. Uma questão como a da criança e adolescente é uma das que mais precisa desse modelo decisório pois se trata de um tema estratégico para o futuro e, ao mesmo tempo, marcado historicamente por muito discurso e pouca ação.

O sucesso de um Plano Municipal vincula-se muito à capacidade de se pensar todos os aspectos nele envolvidos. Em um sentido técnico da linguagem de gestão, trata-se pensar de forma sistêmica o problema e sua resolução. No caso dos Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes, isso envolve necessariamente enfrentar a articulação dos diversos setores que trabalham com o tema, os quais, no mais das vezes, atuam de uma forma descoordenada, o que impede a realização mais integral desses direitos.

Mas não é factível pensar no sucesso de um Plano Municipal de um tema disperso em vários setores caso não se tenha uma dotação orçamentária bem definida e que possa ser utilizada de forma eficiente. A prioridade da temática dos Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes na cidade de São Paulo será medida pela capacidade de prever e garantir recursos adequados, estáveis e coordenados em prol dessa política.

Para fazer um primeiro esboço da relevância desse Plano, com um diagnóstico que o sustente e com sugestões de prognósticos, o presente documento divide-se da seguinte maneira. Em primeiro lugar, o trabalho faz uma discussão sobre os conceitos fundamentais de políticas públicas que alicerçam o debate. A seguir, é feita uma síntese da evolução dessa temática e suas políticas, com destaque para o papel do ECA e seus efeitos, inclusive para São Paulo. Mais adiante, faz-se um retrato da situação das crianças e adolescentes em São Paulo, por meio de um amplo leque de estatísticas da cidade. Para contextualizar o debate, são apresentados os principais marcos dos Planos nesse campo no plano federativo, bem como são analisados os resultados das últimas Conferências realizadas em São Paulo. Depois, inserimos as 19 (dezenove) propostas oriundas da Conferência Convencional e reorganizadas por nossa equipe, detalhando para cada uma os seguintes aspectos: Proposta;

Problema; Finalidade / Objetivo Geral; Objetivos específicos; Público beneficiário; Área de abrangência; Sugestão de indicadores de monitoramento; Órgão público responsável; Organizações governamentais envolvidas na implementação; Organizações não-governamentais envolvidas na implementação; Prazo para a Execução; e Órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação/controle. Por fim, nas considerações finais, são apresentadas sugestões para nortear a produção do Plano paulistano, tendo em conta que tal prognóstico deverá ser debatido com os atores políticos e sociais para se pactuar um novo paradigma para a política, que seja de longo prazo, com meios claros de execução e cobrança, e que permita combater as desigualdades e ineficiências na provisão dos direitos das crianças e adolescentes.

É importante destacar que em várias partes do documento, inserimos falas ilustrativas (em caixas azul) oriundas das entrevistas semi-estruturadas realizadas por nossa equipe com atores estratégicos das políticas para crianças e adolescentes.

2. Definições conceituais fundamentais

O objetivo desta seção do trabalho é conceituar algumas noções que frequentemente estão inseridas no debate geral sobre políticas públicas e, em especial, quando tratamos daquelas voltadas às questões das crianças e adolescentes. A seguir, detalharemos os conceitos de Proteção Integral, Intersetorialidade e Transversalidade, e Territorialização de Políticas Públicas.

2.1. A Proteção Integral

A ideia de proteção integral das crianças e adolescentes é um dos balizadores mais importantes dessa política no mundo contemporâneo. Tal visão deriva, na verdade, de uma evolução do debate sobre os Direitos Humanos, iniciada no pós-guerra, na década de 1940. Esse novo modelo normativo e internacional propôs que os indivíduos e as coletividades tivessem uma série de direitos previamente estabelecidos, garantindo-se tanto a igualdade de oportunidades e tratamento, como a proteção da diversidade humana.

O que ao início foi uma Carta geral de liberdade e direitos fundamentais, gerou ao longo das últimas décadas uma série de Convenções e Deliberações internacionais em temáticas como Meio Ambiente, Questões Urbanas, Mulheres, entre outras, com o propósito de garantir que cada uma dessas questões pudesse ser bem regulada no âmbito dos países, em prol do bem estar dos cidadãos pelo mundo. Dentro desse rol, a questão da Criança e do Adolescente também ganhou centralidade e foi tratada por encontros globais e organismos multilaterais específicos, como a Unicef.

Uma das ideias-motriz dos Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes é a da Proteção Integral, isto é, a capacidade de ver a totalidade de suas liberdades, encontradas em várias situações sociais e políticas públicas. No Brasil, essa visão começa a ser instaurada a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA.

Logo em seu primeiro artigo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) introduz a proteção integral da criança e do adolescente como sua proposição. O ECA é, reconhecidamente, um marco na incorporação de um

novo paradigma para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Aprovado em 1990, o ECA colocou o Brasil em posição pioneira na incorporação dos princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Infância na América Latina (Figueiró, Minchoni e Mello, 2014).

A este novo paradigma para lidar com as questões relacionadas à proteção de crianças e adolescentes denominou-se Doutrina da Proteção Integral. Esta doutrina reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e garantias fundamentais, e em situação de prioridade absoluta por estarem em desenvolvimento. Tais direitos e garantias devem ser estendidos a todos, sem qualquer exceção. Reconhecer como sujeito de direitos implica em tratar crianças e adolescentes como sujeitos políticos e sociais, protagonistas de suas histórias. O ECA compartilha entre o Estado, a sociedade e a família a responsabilidade de garantir infância e adolescência dignas, saudáveis e protegidas, ratificando o disposto no artigo nº 227 da Constituição Federal (Relatório Avaliativo 25 anos do ECA).

A proteção integral visa assegurar que crianças e adolescentes não sejam tratados por programas isolados ou ações meramente assistencialistas. Ao contrário, devem receber a atenção prioritária e constituir-se, aos olhos do Estado, como cidadãos, independentemente de sua raça, situação social ou econômica, religião ou qualquer diferença cultural. Devem, logo, ser abordados sob a perspectiva do protagonismo na construção de seus direitos (Figueiró, Minchoni e Mello, 2014).

Ao introduzir no campo da ação estatal a perspectiva da proteção integral e universal, o ECA, estabelece, como pano de fundo, a demanda por políticas sociais de ampla cobertura e capazes de contribuir para a neutralização das circunstâncias que prejudicam desenvolvimento integral deste público. O ECA também reconhece a condição de vulnerabilidade intrínseca de crianças e adolescentes e determina como prioritários os direitos (Bernardi, 2010) que conformam a proteção integral que, por sua vez, “assegura, por lei e por outros meios, todas as oportunidades e facilidades às crianças e aos adolescentes, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade” (Brasil, ECA artigo 3º), bem como condições básicas de sobrevivência, de integridade física, psicológica e moral; e o desenvolvimento pessoal e social (Figueiró, Minchoni e Mello, 2014). Nesse sentido, a proteção integral pode ser compreendida como a oferta das condições indispensáveis ao desenvolvimento saudável e a garantia de integridade das crianças e adolescentes, independente da situação em que se encontram (Relatório Avaliativo 25 anos do ECA).

A configuração da Proteção Integral se materializa com a adoção de mecanismos teóricos-críticos, tomados da teoria crítica de direitos humanos (Santos, 2017) e capazes de enfrentar as condições estruturantes das situações de vulnerabilidades distribuídas de forma extremamente desigual na sociedade brasileira. Tais mecanismos espelham um projeto ético-político operado por uma série de atores sociais e instituições.

“Então, se a decisão é de destinar mais recurso para x e não para Infância e Adolescência, foi uma decisão política. O que o Estatuto nos lembra é que conforme disse o artigo 227 da Constituição, Criança e Adolescente tem que ser prioridade, dever da família, do Estado, do município” (Entrevistado/a)

Tais atores e instituições vêm de diferentes áreas da política de atendimento e por uma interdependência constitutiva para a garantia da proteção integral. Isto em função da incompletude institucional de cada um, condicionando a demanda por uma articulação efetiva entre todos eles (Pinto; Silva, 2014). Apesar de o ECA não utilizar o termo ‘rede’, ao colocar a proteção integral como eixo norteador da ação, determina como

princípios a articulação e a participação de órgãos do poder público ofertantes de serviços sociais, de organizações da sociedade, como o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, (Relatório Avaliativo 25 anos do ECA), de organizações do terceiro setor e, ainda, dos atores provenientes do Sistema de Justiça. A este grupo dá-se o nome de Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

O SGD ganha vida na articulação e integração das instâncias governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e nas estratégias de funcionamento de mecanismos de promoção, defesa e controle voltados para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente. O SGD, ao estabelecer uma rede de articulação abrangente, que mantém laços estreitos com o Sistema de Justiça e com as políticas públicas, torna-se uma articulação mais ampla do que a rede socioassistencial.

A rede socioassistencial, por sua vez, é formada pelas organizações da assistência social que são, possivelmente, os atores mais presentes e influentes nos movimentos e redes que se articulam nos municípios. A assistência foi alçada a este lugar de forma mais proeminente com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (Brasil, 2005). O Suas organiza na prática os princípios presentes na Lei Orgânica e na Política Nacional da Assistência Social, alinha a atuação ao paradigma da proteção integral previsto no ECA e, ainda, busca assegurar que crianças e adolescentes tenham direito de acesso aos programas, benefícios e serviços de todas as políticas sociais responsáveis pela provisão dessa proteção.

O Suas também estabelece entre seus princípios o trabalho articulado em rede com os demais serviços e políticas presentes no território, bem como a integração entre objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos dirigidos à população vulnerável e, entre estes, as crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Mais recentemente, com a promulgação do Estatuto da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), o ECA foi alterado e, com isso, a Assistência Social passou a figurar como uma das Políticas Sociais Básicas, e não mais suplementar à proteção de crianças e adolescentes (Relatório Avaliativo 25 anos do ECA). O Suas reconhece como constitutiva a necessidade de se estabelecer relações intersetoriais que possibilitem a provisão de atendimentos adequados e eficientes das demandas populacionais, bem como a universalização do atendimento aos segmentos sociais pauperizados sob a perspectiva da proteção integral. (Guará, 2010).

“O que a gente mais ouve é que há situações que chegam numa gravidade tão profunda de violência e tudo, que poderia ter sido ou usada, ou ter sido interrompida antes e ter sido cuidada, com menos danos para o desenvolvimento da criança e do adolescente, e também do convívio em si, no sentido da relação. Se a gente pudesse contar com uma política integrada que cuidasse do convívio”
(Entrevistado/a)

Os serviços e programas componentes da rede socioassistencial são, porém, mais abrangentes. Têm estrutura, missão, orientação e procedimentos específicos e, em geral, são serviços de atendimento direto, prestados pela iniciativa privada ou governamental, distribuídos de forma capilarizada no território e dependentes das relações pessoais. Desta rede participam organizações do terceiro setor e instituições e serviços públicos e cabe ao governo local a articulação entre estes programas e serviços presentes no território, dando coesão à ação de garantia dos direitos dos cidadãos (Guará, 2010). A rede também tem como princípios a não culpabilização dos indivíduos e o reconhecimento do seu protagonismo, abandonando a lógica da tutelaridade e buscando promover os direitos das famílias vulneráveis em condições dignas. Neste cenário, o território ganha relevância e abre a possibilidade para romper com a centralização na execução de serviços e programas e para estabelecer a proteção integral como a lógica orientadora da atuação (Relatório Avaliativo 25 anos do ECA, Guará, 2010).

É preciso ter clareza de que o princípio da proteção integral ganha ainda mais relevância e contornos mais desafiadores em contextos nos quais crianças e adolescentes encontram-se em situação de vulnerabilidade extrema ou de violação dos seus direitos básicos. Tais situações podem ser verificadas, por exemplo, em famílias que vivem em condição de pobreza, em adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Nestes casos, a garantia de direitos deve vir com a prontidão necessária e ter manter no horizonte o respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento (Relatório Avaliativo 25 anos do ECA).

2.2. Intersetorialidade e Transversalidade

Tem sido tema recorrente no campo da Administração Pública a ideia de que é preciso incorporar a intersectorialidade para obtenção de melhores resultados, sobretudo, nas políticas sociais. Entretanto, questões como: “Por que a intersectorialidade é tão importante para a intervenção?”, “Quais são os principais desafios para a consolidação de práticas intersectoriais?” e “Como trabalhar intersectorialmente?” ainda permanecem em aberto ou, na melhor das hipóteses, com respostas pouco satisfatórias.

Tais questões têm se mostrado resistentes em parte porque intersectorialidade ainda é um termo marcado pela polissemia, que seria mais bem ser denominado como intersectorialidades (Akerman et al., 2014). Em suas definições mais recorrentes, a intersectorialidade é definida como “a articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e na avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social” (Junqueira, 1997, p. 37). De todo modo, a capacidade de integrar os setores desde a construção conjunta das ações até o monitoramento e a avaliação tem relação direta com a capacidade de ampliar a efetividade da ação intersectorial (Lotta; Favaretto, 2018).

Para muitos, a transversalidade e a intersectorialidade se confundem. A prática da Administração Pública tem mostrado, contudo, que a transversalidade tem sido usada para se referir a temas que perpassam várias das estruturas governamentais para serem incorporados na agenda. É o caso das secretarias nacionais temáticas da mulher, da igualdade racial e direitos humanos, que, no início dos anos 2000, instituíram a transversalidade como um princípio ou um instrumento de políticas públicas (Marcondes; Sandim; Diniz, 2017).

A intersectorialidade, por sua vez, seria um modelo de gestão implementado por meio de articulação, planejamento e cooperação entre setores da sociedade e entre as políticas públicas para atuar sobre determinantes sociais (Akerman et al., 2014). Envolve a adoção de práticas pautadas pelo ajuste mútuo, pela interação deliberativa entre os setores e pela orientação da ação para o público e para a obtenção de resultados que impactem positivamente em sua qualidade de vida (Lotta, Favaretto, 2018). Neste campo, é comum que os setores citados incluam educação, saúde, assistência social e direitos humanos, com a finalidade de ofertar proteção social e promoção de qualidade de vida (Souza, Machado, 2018).

“Ainda é um desafio conseguir que a criança seja vista como um ser único. Uma criança não é um pedaço de Educação, um pedaço de Assistência, um pedaço de Saúde, e quando ela cai no serviço, ela é vista de uma maneira compartimentada. O trabalho integrado entre os diversos serviços, nessas diversas secretarias, ainda é um desafio muito grande. Também, é um desafio muito grande o trabalho articulado entre a sociedade civil e o poder público” (Entrevistado/a)

Nesse cenário, a intersetorialidade assumiria o papel estratégico no “enfrentamento do desafio da integração e articulação de atores, processos e estruturas que foram construídos e operam, tradicionalmente, de forma fragmentada” (Pires, 2016, p. 68). Para tanto, demanda a coordenação de setores governamentais para a criação conjunta de soluções para os problemas sociais (Cunill-Grau, 2005). A coordenação precisa ser materializada na organização e integração horizontal entre os setores, programas ou políticas públicas (Lotta; Favaretto, 2018).

A intersetorialidade é vista também como uma chave crucial para intervir na realidade, considerando as peculiaridades e as desigualdades sociais nela presentes. Neste sentido, a compreensão da intersetorialidade deve tê-la também como um processo técnico, administrativo e político que demanda negociação, descentralização de poder, capacidades de gestão (técnicas e institucionais) além de recursos de diferentes naturezas vindos dos vários atores envolvidos. Demanda, ainda, compromissos institucionais para que a intersetorialidade se traduza em prática cotidiana (Gallardo, 2019), o que implicaria, por fim, mudanças organizacionais e nas regras de alocação dos recursos envolvidos. São ajustes de fôlego que, no primeiro momento, trazem, para o próprio processo de implementação, um alto nível de complexidade (Nogueira, 2019).

“O direito à calçada, por exemplo, a gente tem um CEU perto, relativamente perto, mas não tem um caminho, vamos dizer assim, seguro para a gente levar as crianças num grupo para ver o cinema. Tem a política do SPCINE alcançando o CEU, mas a gente não tem o transporte, não está garantido no orçamento da Secretaria o transporte regular para a gente conseguir levar. Então, tudo isso, é o cruzamento mesmo de várias políticas públicas que precisavam estar misturadas” (Entrevistado/a)

Este fato dialoga diretamente com a importância atribuída à intersetorialidade. Isto porque sua relevância emerge da observação da insuficiência dos resultados obtidos com as políticas públicas e, logo, da necessidade de dotar a Administração Pública de capacidades para desenvolver ações distintas das tradicionalmente executadas. Trata-se de reconhecer que a sociedade mudou, o mundo se tornou mais complexo, assim como os problemas que a administração pública deve resolver.

Problemas complexos são refratários às soluções governamentais tradicionais e não encontram soluções eficazes se decompostos para serem resolvidos por um conjunto de ações fragmentadas. É importante, nesse sentido, lembrar que o fracionamento dos problemas sociais foi construído artificialmente, na esteira do paradigma cartesiano de produção de conhecimento (Akerman et al., 2014). A intersetorialidade é vista como alternativa capaz de fornecer respostas mais potentes às questões complexas. Áreas como a educação e a saúde já reconhecem a importância da ação intersetorial no trabalho com crianças e adolescentes para garantir assistência integral e efetiva, que vislumbre o público de forma sistêmica e inserida em seu próprio contexto social (Fernandes et al., 2019).

“O que eu penso é que as políticas públicas precisariam sim passar por uma revisão metodológica à luz do que diz o ECA, ter uma metodologia que contemple as questões peculiares da idade, isso faz muita diferença nos dias de hoje, isso impacta nas metodologias de intervenção. É preciso entender um pouco o contexto socioeconômico de que cada jovem está inserido, isso muda a abordagem, porque as metodologias são diferentes e precisa ser uma política mais individualizada” (Entrevistado/a)

No entanto, a intersetorialidade ainda tem um caminho a percorrer até que prove ser capaz de utilizar recursos para incluir os segmentos populacionais historicamente excluídos da ação e do debate público, propiciando

encontros, considerando a alteridade, explicitando interesses divergentes e buscando as convergências possíveis (Akerman et al., 2014).

Outra justificativa frequente para a intersetorialidade é a demanda de modernização da gestão pública, que envolve a criação de práticas coletivas e integradas em um contexto que pressupõe que todos juntos serão capazes de encontrar melhores soluções, superando a visão fragmentada dos problemas sociais e formando alianças de conhecimentos e informações em uma intervenção compartilhada, com potencial para alcançar soluções integrais (Sandim, 2010). A modernidade viria com a resolutividade e a eficácia nas respostas, na eliminação da superposição de tarefas, com a multiplicação dos potenciais particulares e a redução das inconsistências nas ações (Kaleidos, Red, 2010; Costa, Bronzo, 2012).

Os desafios para o trabalho intersetorial são muitos. A resistência à perda da autonomia organizacional, a visão hierarquizada, a centralização do poder, a pouca flexibilidade e a descontinuidade na implementação, gestão e monitoramento de políticas e programas contribuem para a manutenção da lógica setorial e dificultam a cooperação, a distribuição de responsabilidades e, fundamentalmente, o empoderamento da sociedade civil, com a consequente ampliação do papel da participação social na determinação das ações. Outro grupo de desafios refere-se às dificuldades para tomar desigualdades sociais, de gênero e raça e a pobreza como eixos da implementação de projetos (Gallardo, 2019).

“Nós falamos muito, hoje, de integralidade entre as diversas Secretarias, mas desde que eu me conheço dentro do cenário da Infância, eu nunca vi ainda, de fato, uma integração que possa dar conta realmente das violações existentes na cidade de São Paulo, e isso tem trazido um prejuízo imenso” (Entrevistado/a)

Os desafios podem ser classificados em razões de fundo, formadas por aspectos socioculturais como o individualismo e a competição, e razões de superfície, relacionados à ausência de capacidades e ferramentas para trabalhar desta forma (Nogueira, 2019).

Os caminhos para a consolidação de um trabalho intersetorial passam por tornar a Administração Pública capaz de dialogar, de superar a desconfiança nas relações no âmbito interno da administração e entre esta e os cidadãos. Isso pode ocorrer com uma administração transparente e que garante acesso à informação, assume seus compromissos éticos e suas responsabilidades na avaliação dos resultados e na prestação de contas (BRUGUÉ, 2010). É preciso criar conteúdos sobre os quais conversar e incluir no repertório questões como coesão social, estratégias coletivas para solucionar problemas locais e para desenvolvimento econômico ou social, por exemplo.

Com isso, estabelecer uma nova relação com os cidadãos, centrada na ética do cuidado, na autonomia e no empoderamento da comunidade. Quando os diálogos são permeados de conteúdo deliberativo ganham sentido, incentivam a participação e justificam a dedicação de tempo e esforços. Uma ação que seja intersetorial não pode abrir mão do engajamento público, o que requer um novo modelo de governança (Gallardo, 2019), que teria como missão acomodar os interesses, níveis de comprometimento, recursos e incentivos entre os atores envolvidos. É preciso tempo porque depende da mudança da mentalidade e da cultura organizacional (Nogueira, 2019).

A estrutura adequada para tanto é a rede, uma estrutura reticular que permeabiliza fronteiras setoriais, potencializa a difusão da informação e do conhecimento, providencia pautas para o diálogo e estabelece relações entre os atores. A rede é o recurso capaz de dotar a administração pública de inteligência para a intersetorialidade.

De todo modo, os agentes públicos detêm a legitimidade para induzir as ações em direção à intersectorialidade, à participação e ao envolvimento da sociedade. E, uma vez assumida essa direção, faz-se necessário o estabelecimento de uma coordenação que tem complexidade proporcional à quantidade de atores envolvidos e a heterogeneidade entre eles. O desafio que emerge neste contexto é permanente e depende da criação de mecanismos que facilitem a ação conjunta entre instituições que têm objetivos, dinâmicas e culturas próprias (Costa; Bronzo, 2012).

O fato é que a política de Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes é tipicamente intersectorial, o que envolve, da formulação à implementação, uma forte articulação em rede dos diversos setores que atuam sobre essa área transversal. A criação de um Plano municipal tem de colocar esse aspecto no centro da proposta, pois sem uma articulação intersectorial, essa política não conseguirá dar conta de seus desafios, ainda mais numa cidade tão complexa e desigual como São Paulo. Para exemplificar, só é possível garantir os direitos de crianças e adolescentes se a escola conversar com os conselhos tutelares e com programas de saúde para essa faixa etária.

2.3. Territorialização de Políticas Públicas

Uma das características muito presentes nas análises sobre as políticas públicas brasileira é a heterogeneidade e diversidade presentes nas diferentes partes do nosso país. Analisando em termos nacionais, a tradicional “dicotomia” urbano-rural não é a única questão a ser debatida, até porque nenhum desses dois grupos é homogêneo. Na questão rural, por exemplo, Jan Bitoun e Livia Miranda (2015) criaram uma tipologia de ruralidades, mostrando a heterogeneidade nas diferentes formas predominantes de propriedade da terra, assim como de organização econômica e social. Na questão urbana, o desconhecimento das realidades urbanas pode trazer uma falsa ideia de território urbano homogêneo, mas sabemos que em muitos casos, temos um conjunto de “pequenas cidades” dentro das grandes cidades, dada as características específicas de cada comunidade, bairro, distrito ou região.

Há ainda outros fatores que precisam ser levados em consideração. A extensão territorial, por exemplo, é fundamental, uma vez que enquanto há mais de 400 municípios brasileiros com área total inferior a 100km², o município de Altamira possui mais de 159.000km², o que corresponde a uma área maior do que Dinamarca, Suíça e Bélgica juntas. Sem dúvida alguma, o tamanho desses municípios faz com que determinadas parcelas da população fiquem distantes do centro das cidades, dificultando o acesso a vários serviços públicos e aos tomadores de decisão. Um outro exemplo é a questão populacional. Os dados do Censo de 2010 mostravam que o município de São Paulo tinha mais habitantes do que a soma da população dos 2.268 menores municípios, o que representa aproximadamente 40% do total de cidades

“A outra questão muito importante e que é característica das grandes cidades, e São Paulo mostra isso de uma maneira muito escancarada, são as desigualdades dentro da cidade. Então a gente tem muitas “São Paulos” dentro de São Paulo, né. Quando a gente olha para as médias municipais, a gente quase fica confortável, mas quando a gente olha dentro dos territórios a gente fica absolutamente desesperado. Então, se você olha para as periferias você tem indicadores muito ruins em determinados territórios. Esse é o principal desafio da cidade: reduzir as desigualdades entre os territórios e reduzir as barreiras que separam as crianças que moram em alguns territórios de outros territórios” (Entrevistado/a)

brasileiras.

Além das questões de extensão territorial e porte populacional, há ainda fatores como a localização dos que estão além das caracterizações tradicionais de bioma e clima, como o semi-árido brasileiro ou região amazônica. Temos no Brasil 570 cidades que compõem o grupo dos chamados “municípios de fronteira” que estão sob as regras de segurança nacional. Esses municípios enfrentam desafios diários de mobilidade, na gestão de políticas sociais (atendimento de saúde, enfrentamento à pobreza, educação para estrangeiros, e etc) e, em muitos casos, em que muitas vezes é necessária a negociação direta com governos internacionais.

Voltando ao município de São Paulo, os dados que serão apresentados posteriormente mostram uma cidade com realidades muito diferentes e com inúmeras desigualdades. Assim, a forma mais efetiva de lidar com isso é reconhecendo essas diferenças e formulando políticas públicas que contemplem as especificidades de cada território.

A ideia de territorialização das políticas públicas está diretamente relacionada com a noção de “governança de proximidade” estabelecida por Ismael Blanco e Ricard Gomà (2003), ou seja, que o governo precisa estar cada vez mais próximo da realidade dos cidadãos para que possa formular políticas públicas adequadas à cada situação específica.

Segundo os autores, a governança de proximidade é definida a partir de dois conceitos. O primeiro é como espaço de natureza política, onde a dimensão política – e portanto, o debate de diferentes ideias e visões de mundo – não pode ser ignorada. Nesse sentido, o ato de governar não pode continuar sendo tarefa de apenas alguns poucos especialistas que aplicam os seus conhecimentos, mas sim, deve ser concebido como um processo aberto de aprendizagem, em que múltiplos atores trazem seus conhecimentos e suas percepções sobre a realidade. O segundo é a governança de proximidade como espaço configurado em redes com as seguintes características: conectividade, proximidade, liderança, gestão de redes horizontais, e gestão de redes multinível. Assim, a “aproximação” da administração pública em relação ao cidadão e seu território implica o reconhecimento, aceitação e integração da complexidade como um elemento intrínseco do processo político e também implica em um sistema de governo com a participação de atores diversos em redes plurais (Blanco e Gomà, 2003). No caso da proteção social de crianças e adolescentes, tanto os conselheiros do CMDCA como os Conselheiros Tutelares são elementos fundamentais nessa aproximação com o território.

Quando focamos nas políticas sociais, a questão da

“São territórios muito afastados, com muitas realidades distintas, entre si. E a Administração chega ou não no território, e quando chega, chega, em cada território, de um jeito diferente. Desde territórios quase com ausência completa da Administração, a territórios que, exclusivamente, a Administração chega para fazer serviço de infraestrutura urbana, recapeamento, poda de árvore, coisas similares. Eu acho que falta uma inteligência de território, que una as dimensões de política no território. Você não tem na subprefeitura uma Gerência de Saúde, uma Gerência de Educação, uma Gerência de Assistência, integrada a essas questões de urbanismo...” (Entrevistado/a)

“Mas a cidade é muito desigual e é difícil a gente imaginar o dia a dia nas pontas e nas periferias de São Paulo. Eu acho o papel do CMDCA, por exemplo, é que tenham conselheiros dessas áreas da sociedade civil, são eles que pautam ou que deveriam pautar a realidade desses locais (...) o CMDCA tem que ter esse olhar. É muito rico você ter conselheiros, de representantes da sociedade civil de diversas origens, de diversas áreas, de diversos territórios com diversas trajetórias dentro da pauta de criança e adolescente” (Entrevistado/a)

territorialização se torna ainda mais fundamental. Segundo Aldaiza Sposati (2013), as lutas dos movimentos sociais nas décadas de 1970, 1980 e 1990 eram também para um processo de municipalização das políticas sociais como uma maneira de aproximar o cidadão da dinâmica decisória, buscando mostrar que os usuários tinham capacidade para participar das decisões que lhes diziam respeito. Assim, “ao se refletir sobre o território, busca-se identificar o que é comum a uma coletividade: a presença de serviços; as condições objetivas das ruas, dos espaços; a presença da violência e de equipamentos de segurança; e a construção histórica, que é fundamentalmente relacional.” (Sposati, 2013, p. 13).

Talvez o autor brasileiro mais importante sobre a questão territorial é o geógrafo Milton Santos, que trouxe a ideia de “território usado”, em que o território não seria apenas um conceito. Mas a sua utilidade para a análise social dependeria da visão do seu uso e também dos atores que dele se utilizam: “Buscamos apreender a constituição do território, a partir dos seus usos, do seu movimento conjunto e do de suas partes, reconhecendo as respectivas complementaridades” (Santos & Silveira, 2001, p. 11)

Dirce Koga (2013) traz a ideia de “território de vivência” que os atores sociais acionam e articulam a partir das peculiaridades, singularidades e dinâmicas próprias desses pedaços da cidade ou da região. Segundo a autora, esse território “extrapola os limites da formalidade ou da institucionalidade estabelecida pelas políticas sociais, que, normalmente, regem sua atuação por meio de regras administrativas. Dentre estas regras, está a da divisão territorial, que delimita o pedaço do chão que pertence a cada morador, segundo o que a política de saúde ou de educação, por exemplo, determina como ‘área de abrangência’” (KOGA, 2013, p. 37)

“Se a gente tem, por exemplo, um problema claro de um número maior de bebês nascendo de meninas de 10 a 19 anos, em alguns territórios, naqueles territórios eu tenho que fazer um esforço maior para ajudar a reduzir esse número. E isso é decisão propositada. Assim, eu preciso tomar uma decisão consciente e fazer a mudança a partir dessa decisão” (Entrevistado/a)

Ainda analisando as políticas sociais brasileiras, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 previu a dimensão territorial como um dos pilares de atuação e isso está refletido no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entanto, Koga (2013) aponta que mesmo assim “o modo de estruturação e atuação das políticas sociais brasileiras tem sido marcado por uma perspectiva segmentadora da realidade social, pois as necessidades e as demandas da sociedade são compartimentadas e selecionadas em públicos-alvo, seja pelas características etárias, pelas condições de renda ou pela vulnerabilidade e risco pessoal e social” (Koga, 2013, p. 33).

No caso das políticas públicas para crianças e adolescentes, a questão territorial é fundamental, pois a oferta de serviços precisa estar bem distribuída para evitar grandes deslocamentos destes grupos. Mas mais do que isso, entendemos assim como Koga (2016) que os territórios não podem ser apenas os pontos de chegada das políticas, programas, projetos e serviços, mas também devem ser os pontos de partida. Isso significa reconhecer que o território é “um ator vivo que apresenta demandas particularizadas, ainda que articuladas às condições gerais presentes em diferentes contextos da realidade nacional” (Koga, 2016, p. 5).

“É adoção de política pública, é a destinação orçamentária em territórios onde a situação está claramente pior, quando você olha o indicador. (...) olhou o indicador, o indicador te mostra que ali está o problema, então ali tem um problema maior, então é para lá que eu vou, é ali que eu invisto mais, monitoro melhor a mudança, envolvo outros atores para resolver a situação” (Entrevistado/a)

Esse debate sobre os territórios como ponto de partida e/ou ponto de chegada fica evidente dentro de duas discussões muito comuns em São Paulo no campo das crianças e adolescentes. A primeira refere-se à territorialização do orçamento, ou seja, a efetiva descentralização dos recursos financeiros para os territórios. A segunda refere-se aos recursos do FUMCAD, que apareceram nas Conferências Lúdicas e Convencionais de 2018 e que serão tratadas adiante nesse documento. Isso porque, os projetos apoiados pelo Fundo, além de muitas vezes estarem com os recursos concentrados em territórios com baixo grau de vulnerabilidade, muitas vezes consideram os territórios mais vulneráveis apenas como lócus de implementação (ponto de chegada). E os projetos que surgem a partir do território – portanto, como ponto de partida – possuem mais dificuldades de aprovação junto ao FUMCAD.

“O FUMCAD é um volume de 100 projetos que a impressão é que são totalmente esparsos, abstratos, que não tem uma costura atrás deles. Que eu não estou estimulando, nem incentivando. Que eu simplesmente estou abrindo aí uma porta de financiamento. Abrindo um acesso a recurso público. E dá um baita trabalho para administrar essa parceria” (Entrevistado/a)

3. A situação das crianças e adolescentes no município de São Paulo

Nesta terceira seção do Documento, iniciaremos com uma análise histórica da situação das crianças e adolescentes no município de Santos. Em seguida, apresentaremos os principais indicadores atuais e finalizaremos com as prioridades elencadas pelos(as) nossos(as) entrevistados(as).

3.1. Histórico no município de São Paulo

De uma forma esquemática, pode-se dividir a história da política para crianças e adolescente no Brasil conforme o Quadro 1:

Quadro 1: Contextualização Histórica do Atendimento à Infância no Brasil (1889-1985)

| Períodos | Principais normatizações e legislações | Principais características |
|---|--|--|
| Primeiros passos: marcos legais e normatizações (1889-1930) | <ul style="list-style-type: none"> • Código Criminal do Império (1830) • Lei do Ventre Livre (1871) • Código Penal da República (1890) • Código de Menores (1927) | <ul style="list-style-type: none"> • Infância como objeto de atenção e controle do Estado • Estratégia médica-jurídicaassistencial |
| Autoritarismo Populista e o Serviço de Assistência ao Menor (1930-1945) | <ul style="list-style-type: none"> • Departamento Nacional da Criança (Decreto-Lei n. 2.024 de 1940) • Serviço de Assistência ao Menor (Decreto n. 3.799 de 1941) • Estabelece a Legião Brasileira de Assistência | <ul style="list-style-type: none"> • Avanço estatal no serviço social de atendimento infantil • Organização da proteção à maternidade e à infância |
| Democracia populista (1945-1964) | <ul style="list-style-type: none"> • Serviço de Colocação Familiar (Lei n. 560 de 1949) • Serviço Nacional de Merenda Escolar | <ul style="list-style-type: none"> • Manutenção do aparato legal • Regulamentação dos serviços de adoção (continua) CP140- |

| | | |
|--|---|--|
| | (Decreto n.37.106 de 1955) <ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Adoção (Decreto-Lei n. 4.269 de 1957) • Leis das Diretrizes e Bases da Educação (Decreto-Lei n. 4.024 de 1961) | 3aprova.indd 652 8/10/2010 10:54:54 |
| Ditadura militar e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (1964-1985) | Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Decreto n. 4.513 de 1964) <ul style="list-style-type: none"> • Diminuição da idade penal para 16 anos (Lei n. 5.258 de 1967) • Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil (Decreto n. 62.125 de 1968) • Código de Menores (Lei n. 6.697 de 1979) – “Doutrina da Situação Irregular do menor” | Reordenamento institucional repressivo <ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Código de Menores de 1979 • Contradições entre a realidade vigente e as recomendações das convenções internacionais sobre o direito da infância |

Fonte: PEREZ e PASSONE, 2010

O primeiro Código de Menores foi sancionado em 1927, denominado Código Mello Mattos, em homenagem ao autor. Por não haver, à época, o entendimento sobre direitos das crianças e adolescentes, este código surge para prevenir e punir a delinquência infanto-juvenil, tratada como um risco ao bem-estar da sociedade. A seguir, um artigo do CMM que trata do descrito acima:

Art. 68. O menor de 14 annos, indigitado autor ou cumplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submettido a processo penal de, especie alguma; a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punivel e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva.

§ 1º Si o menor soffrer de qualquer forma de alienação ou deficiencia mental. fôr apileptico, surdo-mudo, cego, ou por seu estado de saude precisar de cuidados especiaes, a autoridade ordenará seja elle submettido no tratamento apropriado.

§ 2º Si o menor fôr abandonado, pervertido ou estiver em perigo de o ser, a autoridade competente proverá a sua collocação em asylo casa de educação, escola de preservação ou confiará a pessoa idonea por todo o tempo necessario á sua educação comtando que não ultrapasse a idade de 21 annos.

§ 3º si o menor não fôr abandonado. nem pervertido, nem estiver em perigo do o ser, nem precisar de tratamento especial, a autoridade o deixará com os paes ou tutor ou pessoa sob cuja guarda viva, podendo fazel-o mediante condições que julgar uteis.

§ 4º São responsaveis, pela reparação civil do damno causado pelo menor os paes ou a pessoa a quem incumba legalmente a sua vigilancia, salvo si provarem que não houve da sua parte culpa ou negligência. (Cod. Civ., arts. 1.521e 1.623.)

Importante relatar que, entre outras regulamentações, o CMM outorgava ao juiz poderes para decidir, a partir de sua interpretação, o que seria melhor para a criança ou adolescente “em situação irregular”. Não obstante este Código de Menores ter claramente viés repressivo e conservador, refletindo os valores da sociedade da época, ele trouxe alguns avanços, de acordo com Azevedo (2007), pois “previu outros modos de prevenção tal como a proibição absoluta de trabalho dos menores de 12 anos, em seu artigo 101. Esta proibição foi

incorporada pela Constituição de 1934, em seu artigo 121, § 1º, alínea d, ampliando a proibição para 14 anos de idade.”

Apesar de, ainda, aumentar a maioridade penal de 14 para 18 anos, o tratamento para os infratores menores de 18 anos é o encaminhamento para os “reformatórios”, extremamente repressivos e que não lhes apresentavam melhores perspectiva para a vida. Além disso, as crianças e adolescentes também eram, ainda conforme Azevedo (2007), “...retirados pelo Estado de suas famílias originais sob o argumento e a nobre promessa de que melhorariam de ambiente, mas não encontravam ‘famílias substitutas’. Durante anos e anos, até atingirem a maioridade, ficavam internados em estabelecimentos estatais, convivendo com menores delinquentes, em ócio, e sendo frequentemente desrespeitados e abusados por funcionários de tais estabelecimentos. Não havia praticamente qualquer tipo de fiscalização institucionalizada pelo Poder Judiciário.”

O CMM se manteve até 1979 sem grandes alterações. Durante o Estado Novo (1930 a 1945) marcado por uma orientação centralista e assistencialista institui o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, que era ligado ao Ministério Este serviço previa atendimento diferenciado para o menor infrator e o menor abandonado, porém, continuava com um viés repressor e punitivo.

Com o golpe militar e instituição do período ditatorial, é extinto o SAM e criada a Funabem (Fundação Nacional do Bem-estar do Menor) e as Febems (Fundação Estadual do Bem-estar do Menor). Ironicamente, a Funabem foi criada “conforme as diretrizes oriundas da Declaração da ONU dos Direitos da Criança” (PAES, 2013)¹. No entanto, o caráter militar e policialesco predominava nessas instituições.

Em que pese a sociedade civil organizada, por meio de movimentos sociais, questionar as práticas de tratamento dado às crianças e adolescentes, a ideia repressiva foi reforçada com o Código de Menores de 1979, assim como o conceito de menor “em situação irregular”. Como ressalta Paes (2013), “*no Brasil, as legislações sempre propugnaram a proteção total da infância, proibindo castigos físicos e direcionando a assistência para caminhos mais abertos que fechados. As práticas, entretanto, sempre privilegiaram o modelo asilar.*”²

A década de 1980 foi de grande transformação no Brasil e, no que diz respeito à criança e adolescente, houve o início de um movimento para uma mudança paradigmática, constituída a partir do conflito entre dois grupos:

“A organização dos grupos em torno do tema da infância era basicamente de dois tipos: os menoristas e os estatutistas. Os primeiros defendiam a manutenção do Código de Menores, que se propunha a regulamentar a situação das crianças e adolescentes que estivessem em situação irregular (Doutrina da Situação Irregular). Já os estatutistas defendiam uma grande mudança no código, instituindo novos e amplos direitos às crianças e aos adolescentes, que passariam a ser sujeito de

¹<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-c%C3%B3digo-de-menores-e-o-estatuto-da-crian%C3%A7a-e-do-adolescente-avan%C3%A7os-e-retrocessos>

²<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-c%C3%B3digo-de-menores-e-o-estatuto-da-crian%C3%A7a-e-do-adolescente-avan%C3%A7os-e-retrocessos>

direitos e a contar com uma Política de Proteção Integral. O grupo dos estatutistas era articulado, tendo representação e capacidade de atuação importantes”³.

Em 1990, com a promulgação do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), uma grande mudança se instala nas leis que regem a infância e adolescência no país. Como assinalam Peres e Passone (2010) o ECA vem para nortear a política de atendimento, distribuída em quatro linhas de ações:

- a) as políticas sociais básicas de caráter universal, como saúde, educação, alimentação, moradia, etc. (art. 87, item I);
- b) as políticas e programas de assistência social (art. 87, item II), de caráter supletivo, para aqueles de que delas necessitem;
- c) as políticas de proteção, que representam serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso e opressão (art. 87, item III); os serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos (art. 87, IV);
- d) as políticas de garantias de direitos, que representam as entidades e os aparatos jurídicos e sociais de proteção dos direitos individuais e coletivos da infância e juventude (art. 87, item V).

Após décadas de política paternalista e/ou repressiva, a questão da criança e do adolescente começa a se modificar, com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 13 de julho de 1990, que concretizou a doutrina da Proteção Integral para crianças e adolescentes. Este público, que tem muitas especificidades em sua fase de desenvolvimento físico, psíquico e emocional, conquistou então uma série de direitos próprios, que se juntam tanto aos instituídos na Declaração de Direitos Humanos como os presentes na Constituição Federal. Dois de nossos entrevistados ressaltam a importância do ECA como uma mudança de paradigma:

O ECA, ademais, representou uma quebra de paradigma no que diz respeito ao tratamento dado à criança e adolescente no Brasil. A legislação anterior existente era o Código de Menores, o qual, mesmo sofrendo várias atualizações, trazia um viés discriminatório com a criança e o adolescente pobre. Não por acaso designavam como “menor em situação irregular” as crianças e adolescentes pobres abandonadas, além de tratar os que praticavam delitos como infratores. O Código de Menores partia

“o ECA, como um compêndio de direitos e deveres para a Criança e Adolescente, foi uma das melhores coisas que a gente já produziu no Brasil. E, inovadora, não no sentido de que a gente inventou aqui no Brasil, mas no sentido de que a gente conseguiu, na vanguarda das discussões internacionais, interiorizar conceitos e fundamentos e princípios tão importantes, né? Então eu acho que, assim, já tive a oportunidade, alguns anos atrás de apresentar o Estatuto em outros países, e de ver, assim, o quanto a gente está à frente, em termos de legislação, pelo menos...Então, eu acho que é uma pena, o tanto de revisões que tentam fazer do Estatuto, o tempo todo, né? A gente tem uma quantidade de PLs absurdos, para mudarem o Estatuto, sem a gente ter tido a chance, efetivamente, de operacionalizar a legislação 100% e garantir de forma integrada, efetiva, um conjunto articulado de ações em favor das crianças e adolescentes de maneira preventiva, enfim, com todas as possibilidades de transformar, de permitir que essas crianças sejam sujeitos de Direito em pleno potencial de desenvolvimento.” (Entrevistado/a)

³<http://fundacaotelefonica.org.br/promenino/trabalho infantil/noticia/uma-breve-historia-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil/#titulo5>

de uma noção que não considerava a desigualdade como um problema social, mas partia do problema como um atributo do indivíduo que não estava adaptado para viver em sociedade. Desse modo, o Estado se tornava o responsável por “corrigir” estas crianças e adolescentes, usando para isso meios repressivos e penalizando também os pais.

O fato de ter sido feito com a participação da sociedade é importante, pois denota o caráter democrático do Estatuto. A partir do conceito de participação social, são instituídos pelo ECA os conselhos de direito, com a participação de Estado e sociedade civil, que juntos são responsáveis pela formulação, acompanhamento e controle social das políticas públicas para crianças e adolescentes.

As mudanças são muitas, a começar pelo fato de que criança e adolescente deixam de ser chamados de menor, termo com carga pejorativa, já que o termo “menor de idade” remete à ideia de incapacidade, de não ser sujeito de direito, portanto, não ser considerado um cidadão. Neste sentido, “(...) as crianças e adolescentes passam a ser vistos pelo seu presente, pelas possibilidades que têm nessa idade e não pelo futuro, pela esperança do que virão a ser. Isto

“O Estatuto da Criança e do Adolescente, ele é o balizador de todos os direitos... ele é quem dá as diretrizes gerais, e é quem nos lembra a toda hora que Criança e Adolescente têm que ser prioridade. No município, ele tem que ser traduzido quando as decisões políticas vão ser tomadas. ele tem que ser o nosso norte para atuação das políticas públicas na cidade. E, de novo, né, ele chama a atenção para tudo, para todos os atores, não é só o governo, né, é a sociedade civil, são as empresas, são as famílias, é todo mundo comprometido com esses direitos das Crianças e dos Adolescentes” (Entrevistado/a)

significa trazer à tona a positividade do conceito de infância, que é marcada pela PROVISORIEDADE E SINGULARIDADE. Uma constante metamorfose. Um ser que é processual.”⁴

A lógica passa a ser, como já vimos, a da Proteção Integral da Criança e do Adolescente que deve ocorrer em conjunto entre Estado, família e sociedade. Todos passam a ter responsabilidade com as ações desenvolvidas para esse público. Baseado nesse paradigma, o ECA altera também o poder dos juízes. Além de o adolescente poder ser internado somente quando flagrado em delito de infração penal ou por ordem expressa e fundamentada do juiz, o ECA em seu artigo 131 institui a criação do Conselho Tutelar, o qual se caracteriza como um órgão de defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, por meio do mandato popular de pessoas eleitas da sociedade.

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. (Redação dada pela Lei nº 12.696, de 2012)

⁴<http://fundacaotelefonica.org.br/promenino/trabalho infantil/noticia/codigo-de-menores-x-eca-mudancas-de-paradigmas/>

O Conselho Tutelar, no entanto, passa por críticas, pois apesar de ter maior participação da sociedade, não foi capaz de mudar a situação de adolescentes em situação de infração. Ao contrário, recente matéria do Jornal Nexo (abril de 2018) mostra que a realidade não foi realmente modificada nas últimas décadas, com um aumento no número de jovens internados no SINASE entre 2010 e 2014, enquanto que aqueles em situação de internação provisória e semiliberdade permaneceram praticamente estáveis.

Em que pese a implementação completa do ECA ainda se apresentar como um desafio, suas ideias e institucionalidades trouxeram muitos aspectos positivos. É possível observar mudanças importantes advindas desse processo, como por exemplo na redução da taxa de mortalidade infantil no país, uma vez que o ECA previu o cuidado com a criança desde a gravidez até o parto, prevendo nutrição adequada, atendimento de pré-natal e tratamento humanizado. Também, de forma indireta, o ECA colaborou no avanço do processo educacional brasileiro, principalmente em relação às taxas de frequência escolar. Outro campo importante de mudança derivada, em alguma medida, do ECA foi o trabalho infantil, embora continue sendo um desafio, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, mas houve melhorias significativas nesse quesito.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi implementado de forma basicamente descentralizada, especialmente no âmbito municipal. Em São Paulo, a partir da década de 1980 muitas organizações não-governamentais com ou sem cunho religioso, ganharam mais força na tentativa de apresentar caminhos para a defesa dos direitos e o atendimento de crianças e adolescentes. Dentre elas, estão o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) e a Fundação Projeto Travessia, eu até hoje ainda são referências na Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

A municipalização de políticas públicas, também é previsto pelo ECA e praticamente, apenas coloca para os municípios o que já estava instituído na Constituição Federal, que entende o município como ente autônomo e preconiza a descentralização político-administrativa. Porém, observa-se muita desigualdade também nesse processo de descentralização. Não somente entre as regiões, como também com as políticas descentralizadas. De acordo com Souza (2004) *“Em contraste com o que aconteceu com as políticas de saneamento, habitação e assistência social, os governos locais responderam positivamente aos incentivos à municipalização da*

“Aí fui trabalhar nessa Fundação como estagiária para montar a área de defesa de crianças e adolescentes. Essa Fundação tinha como foco criança e adolescente em situação de rua. Então comecei como advogada de crianças e adolescentes em situação de rua com foco no centro. A gente tinha pouca jurisprudência, porque a gente tinha uma militância maior no CEDECA. Então, a gente entrou num ativismo, advogando e fazendo advocacy, construindo algumas linhas de atuação. A gente acabou ampliando para crianças e adolescentes em situação de rua e seus familiares, foi quando eu passei a atuar um pouco mais na questão dos grupos familiares. Eu fiquei lá de 96 a 2004.” (Entrevistado/a)

“Ainda nesse braço, desde a assistência, até por uma opção do Secretário, uma situação que eu acompanhei no começo foi a questão do trabalho infantil. Que também eu acompanhei de 3 lugares diferentes. Quando teve o primeiro fórum mundial de erradicação do trabalho infantil eu estava no Travessia, e acompanhei um pouco a definição do trabalho infantil, porque num primeiro momento era aquele mais emblemático, que era de carvoaria, dos que geravam mutilação, até a gente entrar num entendimento da venda no farol, do tráfico de drogas. Foram se construindo categorias no curso da história como modalidades mais penosas de trabalho infantil, a diferença entre trabalho infantil rural, doméstico e o de grandes centros urbanos. Então, isso foi aos poucos evoluindo.” (Entrevistado/a)

saúde e da educação. Isto pode ser creditado, no primeiro caso, à injeção de recursos adicionais nos cofres locais e, no segundo à penalidade para o município que não aumentar as matrículas nas escolas municipais”.

Neste sentido, o processo de municipalização das políticas de Assistência Social em São Paulo também ocorreu após a municipalização da saúde e da educação, como descreve um dos nossos entrevistados que participou desse processo.

Muitas outras questões começaram a ser problematizadas pelas ONGs, pela sociedade e também com participação do governo local. Uma dessas questões foi o trabalho infantil, que anteriormente no Brasil, principalmente até a década de 1970 era tido com naturalidade. Porém, estudos mostram o malefício do trabalho infantil para a saúde, educação, sociabilidade, enfim para o futuro das crianças e adolescentes.

O Eca prevê, ainda, em seu artigo 88, II e IV, a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente aos quais se vincula a criação e manutenção de Fundos Municipais da Criança e Adolescente. Este órgão tem função primordial na Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, pois é responsável pelo controle e deliberação das políticas públicas voltadas para este público, além de administrar os recursos do Fundo Municipal da Criança e Adolescente – FUMCAD. Por esta via que se pode perceber o sentido descentralizado dessa política e colocar o caso paulistano sob essa perspectiva.

“Participava de vários fóruns, de várias instâncias de diálogo e construção. Nessa época, final dos anos 90 começo do ano 2000, o que se discutia, a gente vinha num processo de municipalização de políticas. Então, estava discutindo a municipalização do abrigo, que até então, em São Paulo, era um monopólio da antiga Febem. Ela tinha um braço de medida de proteção que vinha desde a Ditadura, e foi se transformando e ficou um resto no Estado e as medidas socioeducativas em meio aberto. Esses eram os dois grandes braços da municipalização. Então a gente veio um pouco nesse processo de implantação da rede. Uma das ações também que na época foram bem emblemáticas, principalmente em 97/98 foi a questão da educação infantil, a gente estava na migração das creches da Assistência para a Educação. A gente acabou acompanhando isso, porque aí a gente estendeu para todo o centro, porque a gente entendia que o que gerava a situação de rua eram diversos fatores de ruptura dos laços familiares na periferia. Em 2004 eu fui pra FEBEM, pra municipalização das medidas socioeducativas, porque em São Paulo tinha uma ação civil pública, mas ela ainda estava patinando por diversas questões, o valor, o modelo a ser decidido, o município estava construindo, o Estado tinha que fazer essa passagem e eu acabei indo pra Febem e fiquei um ano e pouco.” (Entrevistado/a)

Pode-se concluir que houve vários avanços no Brasil e em São Paulo a partir do ECA, mas ainda há grandes desafios pela frente, o que, no caso paulistano, passa por entender a situação das crianças e adolescentes e os problemas institucionais para enfrentar tal questão. São Paulo é uma megalópole que segue com muitos desafios na defesa dos direitos das crianças e adolescentes. E que deve comportar as diferenças no atendimento a esse público respeitando suas especificidades. Por isso, a necessidade de um diagnóstico que seja territorializado é fundamental para o poder público entender as necessidades e pensar as políticas necessárias a partir de cada realidade.

A seguir, apresentamos os dados da cidade quanto à situação das crianças e adolescentes, que deve servir de inspiração para um diagnóstico com o olhar para o território onde essas crianças e adolescentes vivem.

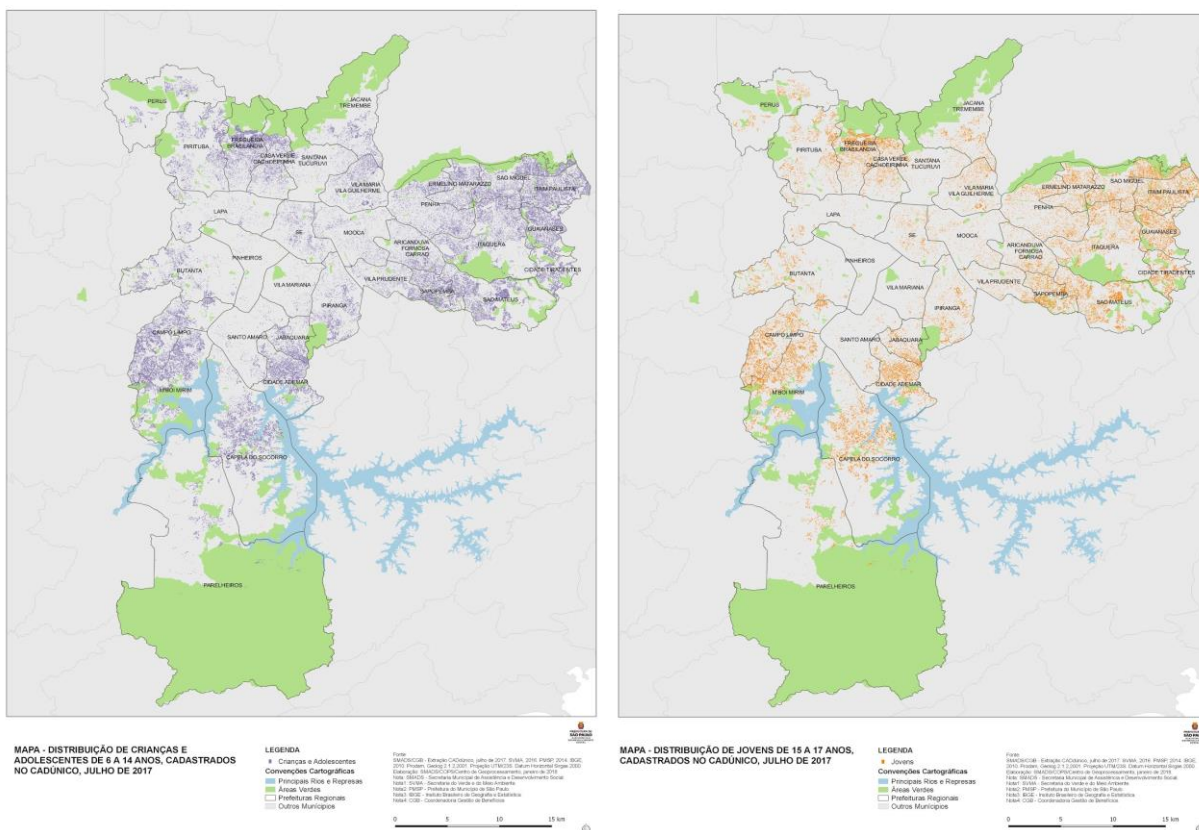
3.2. A situação atual: O que os indicadores estatísticos nos contam

Para ilustrar a atual situação dos direitos humanos da criança e do adolescente, no município de São Paulo, serão apresentados os seguintes dados: a) cadastramento de crianças e jovens no CadÚnico por distrito; b) rede de serviços socioassistenciais; c) violência contra a criança e o adolescente; d) gravidez na adolescência; e) escolaridade; f) acesso a equipamentos culturais; e g) infâncias e juventudes "invisibilizadas", como as crianças e adolescentes com necessidades especiais, imigrantes e em situação de rua. Tendo em vista que o Plano Municipal pela Primeira Infância de São Paulo, lançado no final de 2018, contempla um diagnóstico bastante completo da situação das crianças de 0 a 6 anos no município, os dados a seguir terão como foco a faixa etária dos 6 aos 17 anos.

a) Cadastramento de crianças e jovens no CadÚnico

Para começar a explorar a situação da criança e do adolescente, no município de São Paulo, é importante localizá-los territorialmente, de modo a entender onde se encontram estas crianças e jovens em situação de maior vulnerabilidade. Entendendo que o cadastramento no CadÚnico é uma importante variável para que se analise a vulnerabilidade social e econômica do indivíduo, os mapas a seguir revelam a distribuição de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e de jovens de 15 a 17 anos cadastrados no território de São Paulo, em julho de 2017.

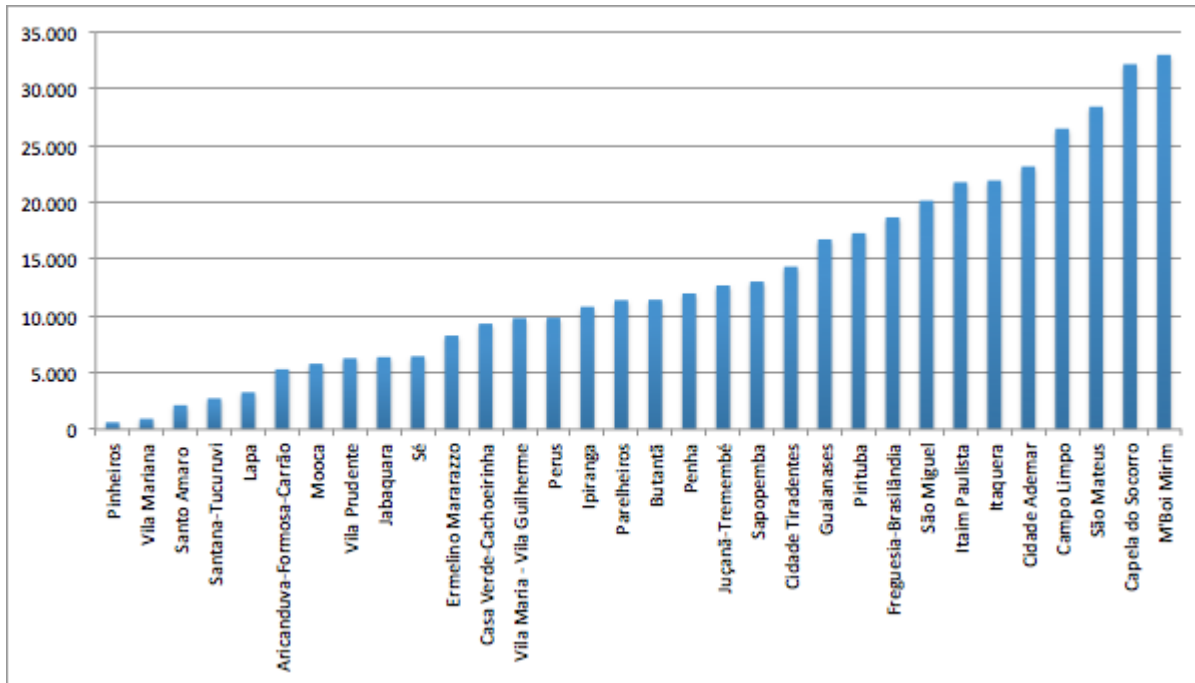
Imagem 1: Distribuição da população de 6 a 17 anos cadastrados no CadÚnico em SP



Fonte: SMADS/CGB - Extração CadÚnico, julho de 2017; elaborado por SMADS/COPS/Centro de Geoprocessamento, janeiro de 2018

O Gráfico 1 ilustra mais claramente a distribuição das crianças e adolescentes, entre 6 e 17, anos com Bolsa Família no município de São Paulo.

Gráfico 1: Total de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos com Bolsa Família no município de São Paulo, por subprefeitura, em Julho de 2018



Fonte: SMADS/CGB, Extração do CADÚnico, Julho de 2018.

A partir da análise das imagens e o do gráfico, percebe-se claramente como a maior concentração de jovens e crianças cadastrados no CadÚnico localiza-se nas periferias de São Paulo, destacando-se, numericamente, as subprefeituras de M'Boi Mirim, Capela do Socorro, São Mateus, Campo Limpo e Cidade Ademar. Isso requer um olhar territorializado para as diferentes infâncias e juventudes que integram a cidade, no momento de formulação de políticas públicas direcionadas a esse público.

É interessante notar que nos últimos anos, em todo o Brasil, as políticas de transferência de renda passaram a fazer parte da vida das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Mas em São Paulo, essa transferência não tem o mesmo impacto na diminuição da desigualdade que em outras regiões do Brasil.

“São Paulo tem uma característica que as políticas de transferência de renda, elas são necessárias, mas não são suficientes, porque o nível de circulação de riqueza, ele se coloca em outro patamar, então você até tem a política de transferência de renda, ela tem os territórios extremamente vulneráveis que necessitam dela, mas em outros, ela é pouca, você precisaria ter uma retaguarda maior das coisas outras políticas, então eu acho que você tem aí uma mudança.”
 (Entrevistado/a)

b) A criança e o adolescente na rede de serviços socioassistenciais

Falar em direitos humanos da criança e do adolescente é reconhecer o papel do Estado em garantir a segurança a esses indivíduos, por meio de uma rede de serviços socioassistenciais. Segundo dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS), há 20 serviços voltados ao atendimento de crianças e adolescentes, principalmente àquelas(es) que são vítimas de violência.

A Tabela 1 sistematiza esses serviços, na cidade de São Paulo. É importante mencionar que nem todos os serviços apresentado têm como público alvo a criança e o adolescente, como é o caso dos CRAS e CREAS; no entanto, são serviços amplamente acessados por esse público e de extrema importância para lidar com as questões sociais vivenciadas por ele.

Do mesmo modo, há outros serviços, mais específicos e não mencionados na tabela abaixo, que também podem atender crianças e adolescentes, como é o caso dos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e dos Centros de Acolhida Especial para Mulheres em Situação de Rua.

Tabela 1: Serviços da rede socioassistencial de São Paulo voltados ao atendimento de crianças e adolescentes

| Serviços da rede de serviços socioassistenciais voltados ao atendimento de crianças e adolescentes | Número de unidades | Capacidade total | Complexidade |
|--|--------------------|------------------|--------------|
| Casa Lar | 11 | 110 | Alta |
| Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos (CEDESP) | 56 | 11.380 | Básica |
| Centro de Referência de Assistência Social – Cras | 54 | - | Básica |
| Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas | 30 | - | Média |
| Centro para Crianças e Adolescentes – CCA | 492 | 73.190 | Básica |
| Centro para Juventude – CJ | 68 | 6.930 | Básica |
| Circo Social | 6 | 2.900 | Básica |
| Clube da Turma | 4 | 600 | Básica |
| Núcleo de Apoio à Inclusão Social para Pessoas com Deficiência | 37 | 2.740 | Média |

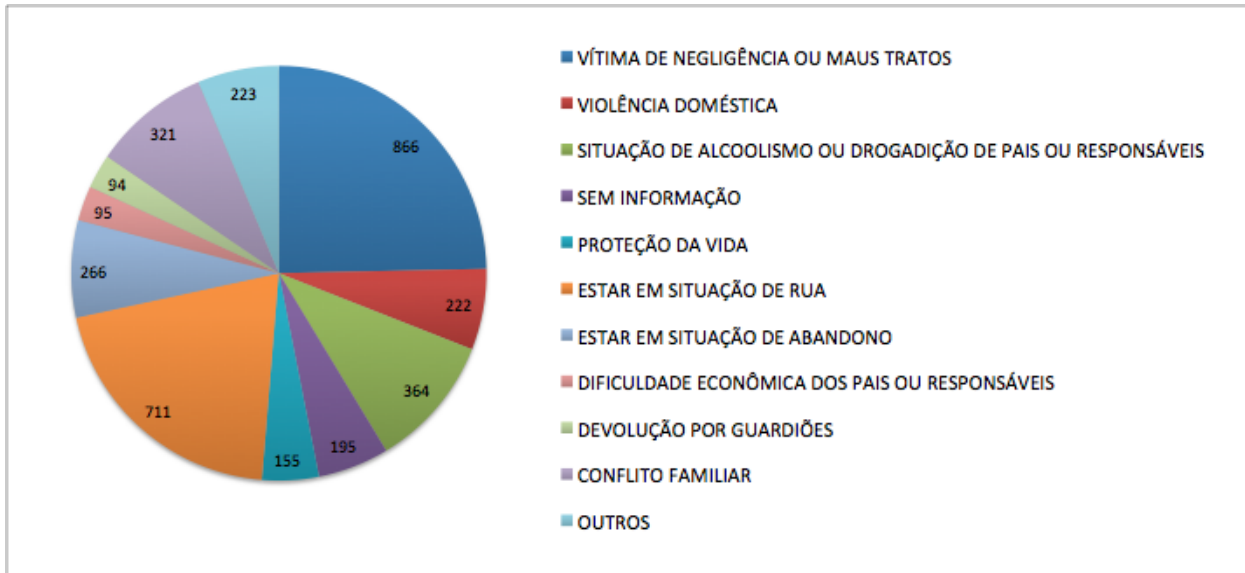
| | | | |
|--|--------------|----------------|--------|
| Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico – NPJ | 31 | 3.720 | Média |
| Projeto Família em Foco | 4 | 210 | Alta |
| República para Jovens | 8 | 48 | Alta |
| Residência Inclusiva | 16 | 159 | Alta |
| Restaurante Escola | 1 | 60 | Básica |
| Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes - Saica | 134 | 2.555 | Alta |
| Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio – Sasf | 62 | 62.000 | Básica |
| Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto – SMSE-MA | 60 | 5.715 | Média |
| Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência - Spvv | 22 | 1.720 | Média |
| Serviço Especializado de Abordagem às Crianças e Adolescentes em Situação de Rua | 20 | 4.140 | Média |
| Total | 1.116 | 17.8177 | - |

Fonte: SMADS 2017

Os dados do Sistema de Informação de Atendimento ao Usuário (SISA), da SMADS, revelam algumas informações importantes sobre a situação da criança e do adolescente que acessaram esses serviços, no ano de 2017. Das 41.379 pessoas atendidas em 2017, 5.893 eram crianças e adolescentes de 0 a 17 anos (aproximadamente 14% dos usuários dos serviços). Vale mencionar que 69 dessas crianças possuíam algum tipo de deficiência.

Interessa abordar que, em 2016, foram acolhidas cerca de 2.372 crianças e adolescentes em SAICAs, CREAS ou em Centros POP, segundo a SMADS (2017), sendo o acolhimento o principal motivo que levou as crianças e os jovens a acessarem os serviços da rede socioassistencial. No entanto, o Gráfico 2 revela as demais motivações notificadas.

Gráfico 2: Motivos que levaram crianças e adolescentes de 0 a 17 anos a acessarem os serviços da rede socioassistencial de São Paulo



Fonte: SISA/SMADS (2017)

Verifica-se, portanto, que uma quantidade significativa de crianças e adolescentes chegou à rede de serviços socioassistenciais em razão de ser vítima de negligência ou maus tratos; ainda, uma parte considerável acessou tais serviços por estar em situação de rua. Dados do Sistema de Informação da Situação de Rua (SISRUA), também da SMADS, informam que foram abordadas 27.169 crianças e adolescentes de 0 a 17 anos em situação de rua, em 2017. Dentre estas, 8.064 estavam em situação de trabalho infantil. Vale a pena, nesse sentido, apresentar dados acerca da violência contra a criança e o adolescente em São Paulo.

c) Violência contra a criança e o adolescente

Os dados da Coordenadoria de Vigilância em Saúde (COVISA), da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) de São Paulo, obtidos por meio da plataforma digital TabNet, desenvolvida pelo DATASUS, revelam que, em 2018, houve um total de 5.513 casos notificados de violência física contra crianças e jovens de 0 a 19 anos, representando 22% dos casos totais notificados nesse período. A Tabela 2 mostra os dados:

Tabela 2: Violência física na cidade de São Paulo, por faixa etária, segundo ano de notificação

| Ano da notificação | 0 a 4 anos | 5 a 9 anos | 10 a 14 anos | 15 a 19 anos | 20 a 24 anos | 25 a 29 anos | 30 a 34 anos | 35 a 39 anos | 40 a 44 anos | 45 a 49 anos | 50 a 54 anos | 55 a 59 anos | 60 a 64 anos | 65 a 69 anos |
|--------------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2018 | 763 | 568 | 1.194 | 2.988 | 4.064 | 3.329 | 3.175 | 2.642 | 1.983 | 1.381 | 1.027 | 706 | 498 | 282 |
| 2017 | 997 | 759 | 1.269 | 2.909 | 3.479 | 3.024 | 2.709 | 2.407 | 1.737 | 1.270 | 925 | 660 | 451 | 258 |
| 2016 | 933 | 653 | 1.025 | 2.286 | 2.617 | 2.356 | 2.195 | 1.844 | 1.355 | 953 | 697 | 451 | 358 | 190 |

Fonte: Sinan Net. Covisa - SMS/SP. Atualizado em 07/05/2019.

Em relação à violência sexual, dados da mesma fonte (COVISA/SMS) indicam que, em 2018, foram registrados 1.884 casos de violência sexual contra crianças e jovens de 0 a 19 anos, o que equivale a 66% dos casos totais notificados nesse período (Tabela 3).

Tabela 3: Violência sexual na cidade de São Paulo, por faixa etária, segundo ano de notificação

| Ano da notificação | 0 a 4 anos | 5 a 9 anos | 10 a 14 anos | 15 a 19 anos | 20 a 24 anos | 25 a 29 anos | 30 a 34 anos | 35 a 39 anos | 40 a 44 anos | 45 a 49 anos | 50 a 54 anos | 55 a 59 anos | 60 a 64 anos | 65 a 69 anos |
|--------------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2018 | 524 | 508 | 495 | 357 | 264 | 189 | 149 | 125 | 85 | 60 | 38 | 29 | 16 | 9 |
| 2017 | 430 | 446 | 379 | 295 | 176 | 141 | 103 | 110 | 74 | 45 | 30 | 16 | 16 | 9 |
| 2016 | 339 | 332 | 278 | 168 | 109 | 77 | 66 | 52 | 40 | 20 | 17 | 7 | 2 | 3 |

Fonte: Sinan Net. Covisa - SMS/SP. Atualizado em 07/05/2019.

Um caso específico de violência, que vale enfatizar, é de homicídio juvenil em decorrência de violência policial. O material do I Seminário Municipal de Segurança Pública e Direitos Humanos, da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da prefeitura de São Paulo, indica que uma das principais causas de morte no município é decorrente da ação policial. Segundo dados do Programa de Aprimoramento de Informações de Mortalidade (PRO-AIM, 2014), do total de mortos, em 2014, devido à ação policial, quase 30% tinha até 17 anos, e 50% tinha até 20 anos. É importante, ainda, fazer o recorte de raça: dentre os jovens de até 17 anos que foram mortos em decorrência de ação policial, 71,5% eram negros ao passo que apenas 28,5% eram brancos. A Tabela 4 revela os números absolutos coletados pelo PRO-AIM, em 2014.

Tabela 4: Violência sexual na cidade de São Paulo, por faixa etária, segundo ano de notificação

| Cruzamento idade e cor/raça das vítimas de mortes cometidas por policiais - 2014 | | | | |
|--|----------|-------|----|-------------|
| Idade | Cor/raça | | | Total Geral |
| | Branca | Negra | NI | |
| 13 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 14 | 2 | 2 | 0 | 4 |
| 15 | 8 | 11 | 0 | 19 |
| 16 | 6 | 24 | 0 | 30 |
| 17 | 12 | 32 | 0 | 44 |
| 18 | 15 | 20 | 0 | 35 |
| 19 | 5 | 14 | 0 | 19 |
| 20 | 5 | 14 | 0 | 19 |
| 21 | 9 | 16 | 0 | 25 |
| 22 | 6 | 10 | 0 | 16 |
| 23 | 8 | 9 | 0 | 17 |
| 24 | 6 | 8 | 0 | 14 |
| 25 | 3 | 9 | 0 | 12 |
| 26 | 6 | 3 | 1 | 10 |
| 27 | 0 | 9 | 0 | 9 |
| 28 | 5 | 1 | 0 | 6 |
| 29 | 5 | 4 | 0 | 9 |

Fonte: SMDHC. Dados do PRO-AIM, 2014.

Mais uma vez, reconhece-se a importância do recorte territorial. Segundo dados do PRO-AIM (2014), metade das mortes concentra-se em 14 dos 69 distritos paulistanos, sendo eles o Jardim São Luis, Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista, Sapopemba, Itaquera, Jabaquara, São Mateus, Jardim Ingela, Brasilândia, Itaim Paulista, Jardim Paulista, Parque do Carmo, Grajaú e Pirituba.

O trabalho infantil é outro tema a ser colocado em pauta e que muito se relaciona com a questão de violência contra a criança e adolescente. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), em 2015 havia 198 mil crianças e jovens de 5 a 17 anos trabalhando na região metropolitana de São Paulo. Ainda relacionado a isso, dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde, de 2018, informam que, em dez anos, 3.223 crianças sofreram algum acidente de trabalho na cidade de São Paulo, sendo que em 2018 esse número foi de 128. Entendendo os direitos humanos da criança e do adolescente como um tema intersetorial, vale destacar que o Censo Escolar de 2015 identificou 173.815 pessoas de 5 a 17 anos fora da escola, em São Paulo, o que pode ter uma relação expressiva com a quantidade de crianças e jovens trabalhando nessa faixa etária.

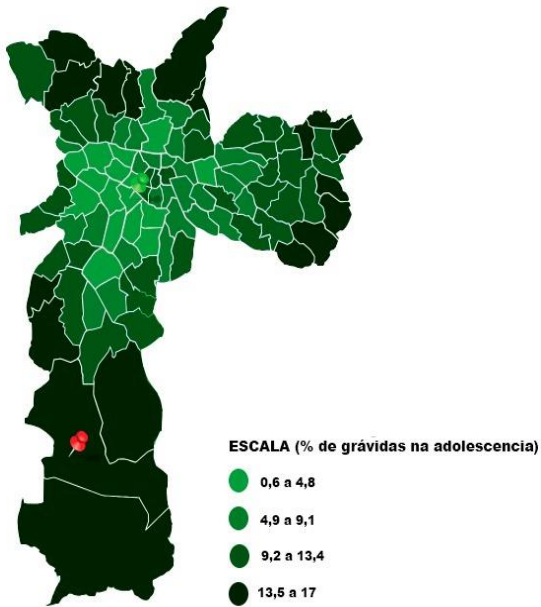
Vale destacar, ainda, o papel dos Conselhos Tutelares no enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente; segundo a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, o órgão deve atender denúncias feitas pelas crianças, adolescentes, famílias e comunidades, exercendo uma escuta ativa e encaminhando os casos adequadamente. Embora o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) recomende que os municípios tenham um Conselho Tutelar a cada 100 mil habitantes, São Paulo conta com apenas 52 unidades, apesar de uma população estimada de 12 milhões de habitantes - conforme dados da organização Chega de Trabalho Infantil. Isso significa que, idealmente, a cidade deveria ter, pelo menos, 120 Conselhos Tutelares para garantir um atendimento efetivo às crianças e adolescentes.

d) Gravidez na adolescência

É de extrema importância analisar os dados referentes à gravidez na adolescência. Segundo a Rede Nossa São Paulo (s/d), a maternidade precoce pode levar a condições de risco para o recém-nascido, como a prematuridade e o baixo peso ao nascer. Além disso, a gravidez na adolescência pode ser um indicador de vulnerabilidade social, uma vez que dados da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), do Sistema de Informações de Nascidos Vivos (SINASC) e da Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo) indicam que a maioria das mães adolescentes estão concentradas nas áreas mais periféricas, onde há maior porcentagem de crianças e de jovens cadastrados no CadÚnico e, também, onde há menos acesso a equipamentos culturais, maiores índices de violência contra o jovem e menor percentual de matrículas no ensino básico, em relação ao total da população em idade escolar.

A Imagem 2 apresenta o mapa com um panorama da distribuição de grávidas na adolescência, na cidade de São Paulo. Importa salientar que o distrito com maior percentual de gravidez na adolescência é Parelheiros, contando com um percentual de 17,06% das grávidas de até 19 anos (indicado pelo ponto vermelho). Já o distrito com menor percentual é o Jardim Paulista, com 0,68% de casos de gravidez na adolescência (indicado pelo ponto verde).

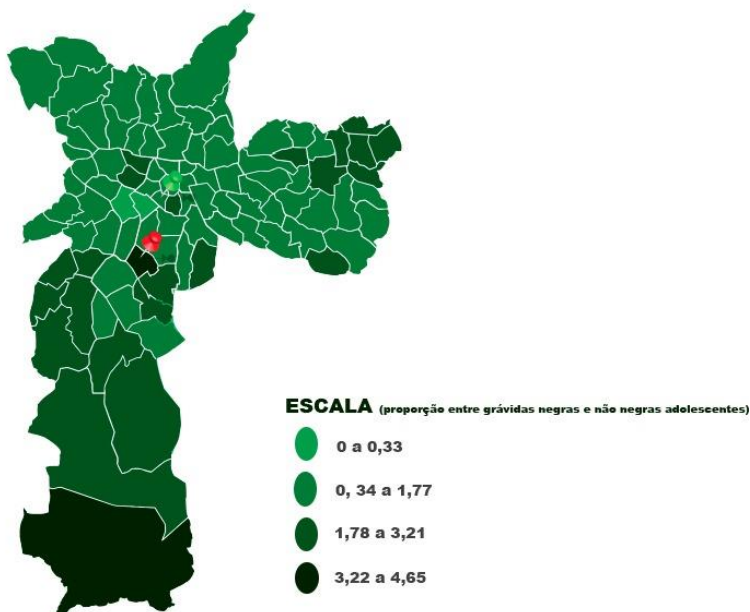
Imagem 2: Gravidez na adolescência em São Paulo



Fonte: Rede Nossa São Paulo (2018). Dados da SMS, SINASC (2017).

Para além do recorte territorial, é extremamente importante que se faça um recorte de raça no que diz respeito à gravidez na adolescência. Verifica-se na Imagem 3 que a proporção entre a taxa de grávidas negras e não negras na adolescência chega a 4,62 no extremo sul São Paulo, no distrito de Campo Belo (indicado pelo ponto vermelho, no mapa). Já o ponto verde revela o distrito com menor proporção entre grávidas negras e não negras, referente ao distrito de Bela Vista, com a proporção entre grávidas negras e não negras adolescentes igual a 1.

Imagem 3: Relação de gravidez na adolescência entre mães negras e não negras em São Paulo

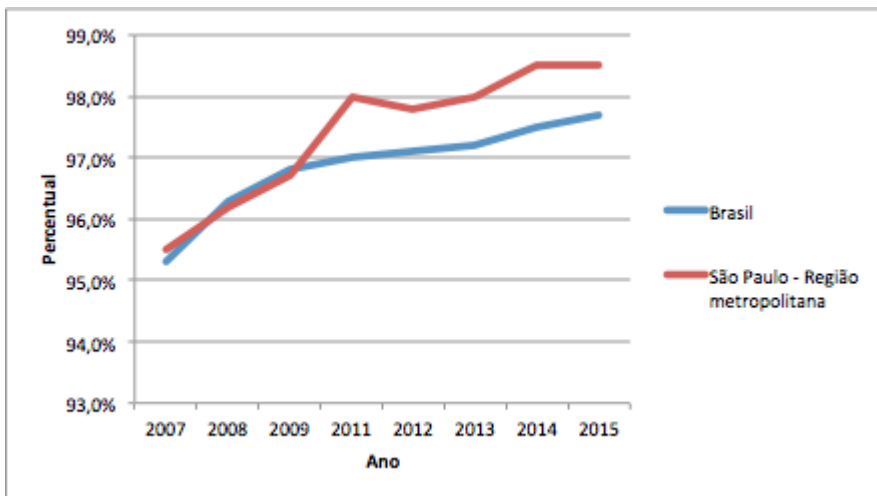


Fonte: Rede Nossa São Paulo (2018). Dados da SMS, SINASC (2017).

e) Educação

A situação das crianças e dos jovens pode ser analisada, também, através de dados da educação no município de São Paulo. Dados da Pnad do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2015, disponibilizados pelo Observatório do Plano Nacional da Educação (OPNE) revelam que embora o acesso às crianças de 6 a 14 anos ao ensino fundamental já esteja quase universalizado (98,5% das crianças e jovens de 6 a 14 anos acessam o ensino fundamental) - para brancos (98,6%), pretos (98,3%) e pardos (98,7%) -, percebe-se uma disparidade no que diz respeito aos resultados dos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Enquanto a taxa de distorção idade-série, nos anos iniciais, é de aproximadamente 4,7%, esse valor chega a 11,2% nos anos finais.

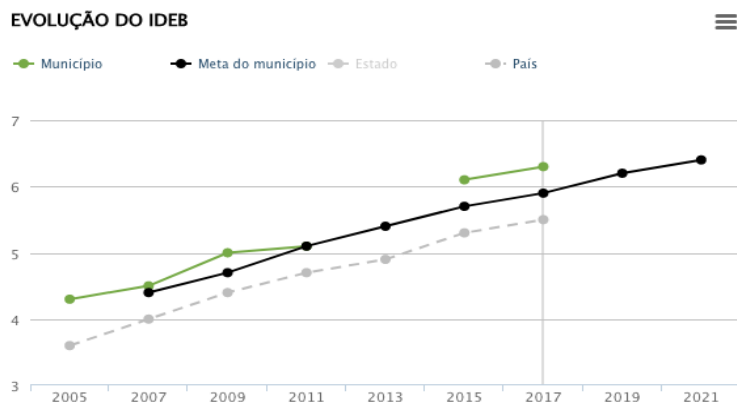
Gráfico 3: Percentual da população de 6 a 14 anos matriculadas no EF em São Paul (SP)



Fonte: OPNE. Dados do IBGE/Pnad (2015)

No que diz respeito aos resultados da Prova Brasil, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), de 2017, demonstram que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nos anos iniciais, em 2017, de São Paulo era de 6,3, estando acima da meta do município (5,9) e também acima dos resultados da rede pública brasileira (5,5).

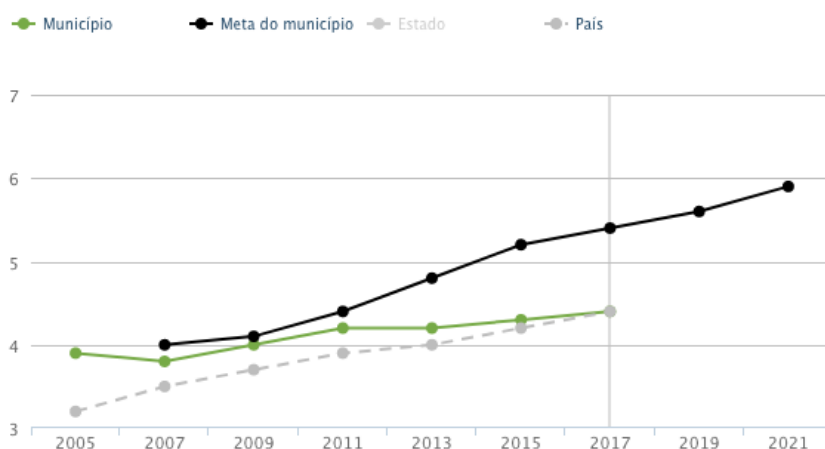
Gráfico 4: Evolução do Ideb no município de São Paulo (anos iniciais)



Fonte: QEdu. Dados do Ideb/Inep (2017)

Já nos anos finais, a situação do município - que se iguala à situação brasileira - requer maior atenção: embora a meta do Ideb fosse de 5,4, o resultado do município foi de 4,4. Por fim, vale ressaltar que dados do IBGE/Pnad (2015) revelam que apenas 90% da população de 16 anos completa o ensino fundamental.

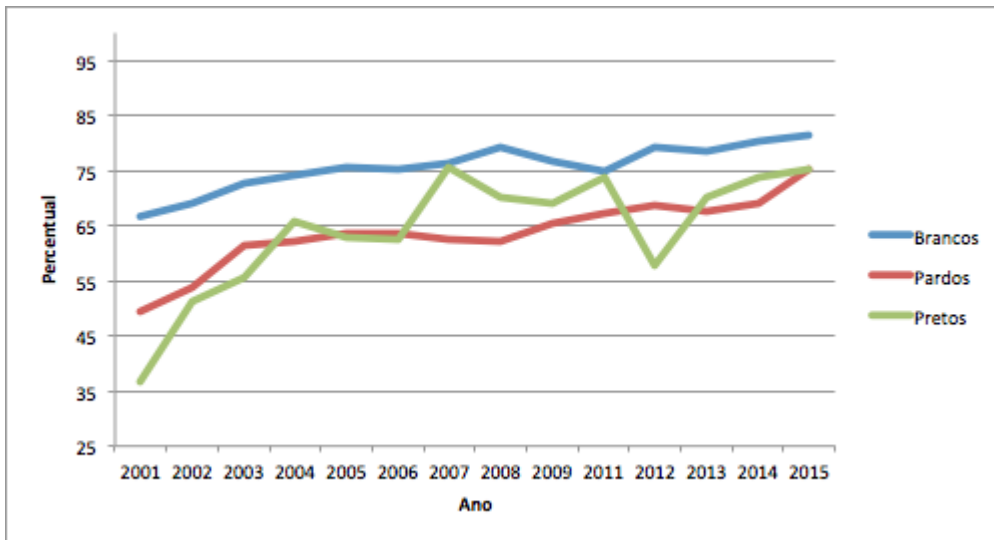
Gráfico 5: Evolução do Ideb no município de São Paulo (anos finais)



Fonte: QEdu. Dados do Ideb/Inep (2017)

A situação do ensino médio é ainda mais crítica. Há apenas 80,4% de jovens de 15 a 17 anos matriculados nessa etapa do ensino, segundo dados do IBGE/Pnad (2015). Aqui, vale enfatizar as diferenças raciais de quem acessa a escola; 81,4% são brancos, 75,2% são pardos e 75,1% são negros. Ainda, o percentual da população de 19 anos que concluiu o ensino médio é de apenas 74,7% (IBGE/Pnad, 2015). Já a taxa de distorção idade-série é mais acentuada nessa etapa da educação, chegando a 16,5% (IBGE/Pnad, 2015).

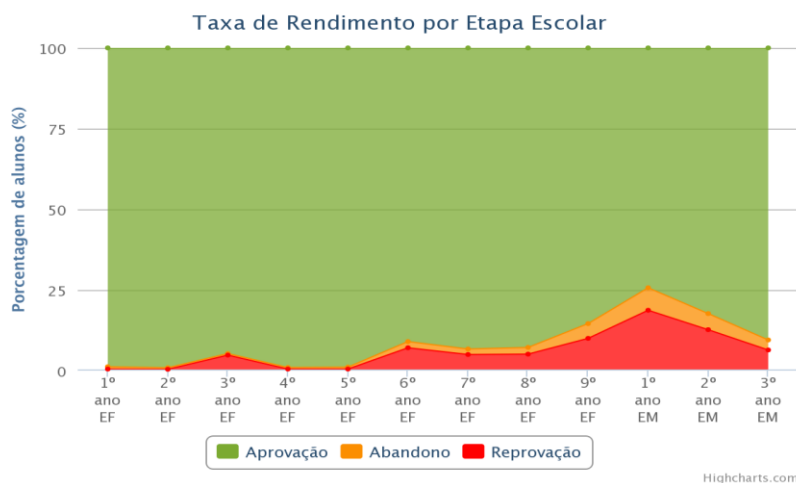
Gráfico 6: Percentual de jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio na região metropolitana de São Paulo



Fonte: OPNE. Dados do IBGE/Pnad (2015)

Segundo dados do Inep, em 2017, a taxa de aprovação no ensino médio, na rede pública estadual do município de São Paulo, foi de 81,6%, apesar de o Ideb ser 3,5. Em termos da evasão escolar, o Gráfico 7 ilustra como no primeiro ano do ensino médio aproximadamente 25% dos jovens abandonam a escola.

Gráfico 7: Taxa de rendimento por etapa escolar em São Paulo



Fonte: QEdu. Dados do Ideb/Inep (2017).

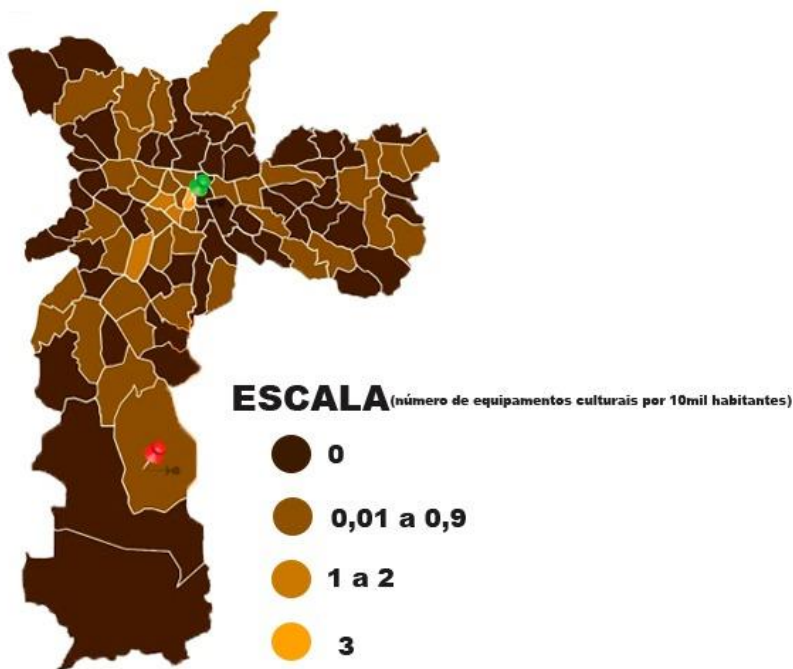
Segundo dados do Inep, em 2017, a taxa de aprovação no ensino médio, na rede pública estadual do município de São Paulo, foi de 81,6%, apesar de o Ideb ser 3,5. Em termos da evasão escolar, o Gráfico 5 ilustra como no primeiro ano do ensino médio aproximadamente 25% dos jovens abandonam a escola.

f) Acesso a equipamentos culturais

O Mapa da Desigualdade, realizado pela Rede Nossa São Paulo (RNSP), em 2018, indica que o acesso a equipamentos culturais é um dos temas que mais refletem as desigualdades na cidade. Os dados ilustram, com clareza, que esses equipamentos são distribuídos de maneira pouco equânime em São Paulo, uma vez que se concentram nas regiões centrais.

A Imagem 4 indica que muitos distritos - principalmente os periféricos - de São Paulo não contemplam sequer um equipamento de cultura; verifica-se que 53 não possuem centro cultural, casa ou espaço de cultura, 60 não possuem museus, 54 não possuem cinemas, 52 não possuem salas de show e 42 não possuem teatros. O ponto verde faz referência ao distrito com o maior número de equipamentos culturais por 10 mil habitantes, a Sé, com o indicador 3,09. Já o pior indicador, 0,03, (excluindo os municípios que não contam com nenhum equipamento de cultura), identificado pelo ponto vermelho, refere-se ao distrito do Grajaú.

Imagem 4: Centros culturais, casas e espaços de cultura por distritos



Fonte: Rede Nossa São Paulo (2018). Dados da Secretaria Municipal de Cultura)/ Guia da Folha de São Paulo/IBGE (2017).

A Rede Nossa São Paulo, em parceria com o Ibope, ouviu crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos sobre a qualidade de vida em São Paulo, no ano de 2015. Entre uma nota de zero a dez, as crianças e os jovens deram a nota 6,5 para a cultura no município de SP. Quando demandados acerca da satisfação sobre como a cultura e a arte são incorporadas na escola, aproximadamente, 33% dos respondentes deram uma nota inferior a 5. Percebe-se que a maior insatisfação manifesta-se nos jovens de 15 a 17 anos, habitantes da zona Leste e do extremo Sul.

g) Outras infâncias e juventudes invisibilizadas na cidade de São Paulo

Por fim, é fundamental enfatizar cinco grupos que, muitas vezes, são invisibilizados no momento da elaboração de políticas públicas para a cidade e cujos dados são escassos. São eles: as crianças e os jovens com necessidades especiais, imigrantes, em situação de rua.

No que diz respeito às crianças e adolescentes com necessidades especiais, a SMADS informa que a rede de serviços socioassistenciais possui 36 Núcleos de Apoio à Pessoa Com Deficiência, o que inclui o atendimento à criança, ao jovem e ao adulto, contando com 2.740 vagas. Também, possui dois Núcleos de Apoio à Pessoa com Deficiência, com 120 vagas, específico para a população de 0 a 6 anos. Ainda, conta com 10 Serviços de Acolhimento Institucional para Jovens, Adolescentes e Adultos com Deficiência, com capacidade de 179 pessoas.

Vale mencionar que a meta 4 do Plano Nacional da Educação prevê a universalização, para a população de 4 a 17 anos com algum tipo de necessidade especial o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado e inclusivo. No entanto, segundo o OPNE, não há dados suficientes para o monitoramento dessa meta, o que não deixa de indicar a invisibilidade desse público, assim como de dificultar o seu acesso à educação.

O Inep, por sua vez, por meio do Censo Escolar, pontua que "57,8% das escolas brasileiras têm alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades incluídos em classes comuns" (INEP, 2016, p. 4). No que se refere à acessibilidade das escolas, vale comentar que apenas 23% das escolas do município de São Paulo possuem dependências acessíveis às crianças e aos jovens com necessidades especiais, segundo o Censo Escolar do Inep (2018).

Ainda, diante do crescente fluxo de pessoas entre diferentes territórios, São Paulo também se depara com uma população de 385.120 imigrantes registrados no Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (Sincre), em 2016. Embora não sejam oferecidos dados o suficiente para discriminar a quantidade de crianças e adolescentes imigrantes na cidade, o sistema Escola Online, da Secretaria Municipal da Educação, informa que há 4.381 estudantes migrantes matriculados na rede pública do município de São Paulo. A tabela 5 revela onde há maior concentração dessa população.

Tabela 5: Número de matrículas de imigrantes no município de São Paulo

| DRE | Número de matrículas de imigrantes | Total de matrículas | % de matrículas de imigrantes | 3 maiores populações imigrantes |
|-------------------|------------------------------------|---------------------|-------------------------------|---|
| Campo Limpo | 133 | 126.759 | 0,1% | 1- Haiti (30) 2- Bolívia (22) 3- Japão (16) |
| Santo Amaro | 51 | 59.805 | 0,08% | 1- Japão (13) 2- Angola (7) 3- Bolívia (7) |
| Capela do Socorro | 69 | 76.505 | 0,09% | 1- Bolívia (33) 2- Japão (14) 3- Haiti (4) |

| | | | | |
|--------------|-------|---------|-------|--|
| Total | 4.381 | 983.239 | 0,45% | |
|--------------|-------|---------|-------|--|

Fonte: São Paulo Cosmópolis/USP. EOL/SME (2015).

Importa, ademais, destacar que, segundo o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), em 2014 houve 180 solicitações de refúgio de crianças e jovens de 0 a 18 anos, dentre os 3.898 solicitantes totais. Menciona-se, também, que em 2014 foram registrados 972 atendimentos a indivíduos de 0 a 19 anos na rede pública de saúde, em São Paulo, segundo dados da Coordenação de Epidemiologia e Informação da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, o que representa 12% da população imigrante atendida.

Por fim, no que tange a população de crianças e adolescentes em situação de rua, a ONG Visão Mundial indica que, em 2017, havia 1.800 crianças em situação de rua no município de São Paulo; destas, 895 crianças localizam-se na região central do município. No entanto, o Censo da População em Situação de Rua de São Paulo, realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) e pela SMADS, em 2015 identificou 87 crianças e jovens em situação de rua e 418 em situação de acolhimento. Ainda no mesmo período, foi constatado pela ONG Visão Mundial (2017) que 77.290 crianças e adolescentes da cidade de São Paulo estavam em situação de riscos (abusos, negligências e explorações).

A rede de serviços socioassistenciais conta com 20 Serviços Especializados de Abordagem às Crianças e Adolescentes em Situação de Rua, com 4.140 vagas e com 15 Serviços Especializados de Abordagem às Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua, com 3.670 vagas. Ambos os serviços estão referenciados ao Creas.

É essencial, portanto, que as políticas públicas considerem, as infâncias e juventudes em suas diversidades, para além de um olhar territorializados destas, sendo capaz de prover as condições necessárias para que tenham seus direitos garantidos.

3.3. A situação atual: o que deveriam ser as prioridades segundo os(as) entrevistados(as)

Uma das perguntas realizadas para todos(as) os(as) entrevistados(as) era “Qual deveria ser a prioridade para as crianças e adolescentes de São Paulo?”. O Quadro 2 a seguir traz essa respostas, que foram fundamentais na elaboração das propostas desse documento norteador.

Quadro 2: As prioridades para crianças e adolescentes, segundo os entrevistados(as)

| Prioridades para as Crianças | Prioridades para os adolescentes |
|---|--|
| Implementação do Plano Municipal para a Primeira Infância | Políticas públicas para evitar a gravidez na adolescência |
| Combater a violência sexual | Inserção no mundo do trabalho |
| Garantia de vagas em creches | Combater o homicídio de adolescentes, em sua maioria periféricos |
| Garantia da proteção integral | Educação integrada à realidade dos(as) adolescentes |

| | |
|---|---|
| Garantia de vacinação | Apoio às famílias |
| Direito ao brincar | Prevenção contra a violência cibernética |
| Alimentação saudável | Prevenção à depressão e suicídio |
| Moradia digna | Abertura ao diálogo |
| Redução da pobreza | Garantir perspectivas de futuro |
| Redução de crianças em situação de rua | Redução da evasão escolar |
| Redução do trabalho infantil | Barrar a redução da maioria penal |
| | Garantir espaços públicos de socialização, convivência, desfrute e prazer |
| | Educação profissionalizante |
| Acolhimento e escuta | |
| Espaço para a produção criativa e cultural | |
| Ampliação da rede de CCA's e CJ's | |
| Combate ao feminicídio intra familiar | |
| Combate à exploração sexual | |
| Priorizar a Delegacia da Criança e do Adolescente | |
| Escola de tempo integral | |
| Apoio para o convívio familiar e comunitário | |
| Enfrentamento às violências física, psicológica, verbal, sexual, e outras | |

Fonte: Elaboração própria

Um aspecto que ficou muito evidente durante as entrevistas é o papel do CMDCA nas políticas públicas para crianças e adolescentes. Basicamente, o CMDCA recebeu críticas pela falta de “oxigenação” na sua composição, assim como no fraco desempenho de suas atribuições. A seguir, apresentamos alguns trechos sobre o CMDCA das entrevistas para ilustrar esses aspectos:

“Então, eu penso que a concepção do CMDCA, ela é válida sim para o modelo de política, o que eu acho que precisaria discutir, é essa questão do lobby das entidades, qual é o alcance disso, e aí vem uma parte que é histórica, que é da crítica da composição, que não é de agora, eu acho que agora você tem um... não tem uma distorção porque os espaço de participação política, eles estão muito desqualificados, mesmo, mas se a gente for pensar desde a gênese, os primeiros órgãos que tiveram assento no conselho municipal e no nacional, era igreja, centrais sindicais, os movimentos articulados de saúde e educação, esses eram os mais fortes, depois a assistência foi se organizando e acabou entrando no conselho. Como a gente vinha em um ambiente de uma necessidade democrática muito significativa, você tinha um foco maior, qual era o foco do CMDCA nos anos 90, era acabar com o primeiro damismo, municipalizar os abrigos, municipalizar medida socioeducativa, brigar pelo direito... pela universalização do direito à educação, e você tinha bandeiras muito específicas que foi da redemocratização.” (Entrevistado/a)

“Precisaria rediscutir sim, porque daí você tem uma crise de representatividade, que é significativa e aí vem a parte pior, o CMDCA não foi capaz de manter a influência na agenda política pública. Perdeu, perdeu e aí vem a parte, mas como é que ele perde se ele é uma organização de entidades, entidades que tem muita força no campo institucional? É porque de fato perdeu a missão, ele não faz mais esse processo de mediação. Por que que o CMDCA... vamos tentar pegar as bandeiras do CMDCA nos últimos 15 anos, vai, nos motes, qual bandeira do CMDCA... que diabo é o CMDCA hoje? É equipamentista, é uma visão equipamentista, você não tem uma visão mais de política pública mesmo e nem tampouco perdeu-se aquela coisa, ela virou uma militância funcional e menos estratégica...” (Entrevistado/a)

“Então assim, o conselheiro, o candidato a conselheiro tem que ser qualificado, tem que ter algum tipo de inserção na comunidade, ter um trabalho prévio e ser isento. O problema que eu acho que a gente erra em todos os conselhos e... é a questão do apadrinhamento político. Eu não estou falando de partido A, do partido B, do partido C, eu estou falando que o conselho tem que ser neutro. Eu acho que o CMDCA fica confuso com essa história dos conselhos tutelares. Por que a gente não avalia a política pra criança e adolescente junto ao CMDCA? Dizem que o papel deles é só fiscalizar e não aprovar. Mas se eles não participam do processo de aprovação, logo vem o conflito. Fico em dúvida se as pessoas que estão assumindo as cadeiras estão lá pra defender a política ou pra defender a organização em que atua. Eles se confundem com muitas outras estruturas (FUMCAD, por exemplo), então fica confuso. É difícil medir a contribuição de fato, ele fica muito distante dos acontecimentos do dia a dia. A nossa relação é com os Conselhos Tutelares, com eles é só burocrático.” (Entrevistado/a)

“Eu acho que eles estão muito mais preocupados em usar o recurso que tem no Fundo e resolver as questões que concernem ao repasse de custo do Fundo, do que fato pensar nas diretrizes da política, pensar nos planos estratégicos. Quer dizer, é um Conselho que tinha que estar pensando na questão da imigração, que está aí, óh, na cidade de São Paulo, que está recebendo criança, imigrante, o tempo todo, né. Criança em situação de rua aumentou absurdamente. Criança em situação de trabalho infantil aumentou absurdamente. E você não enxerga o Conselho liderando essas discussões, chamando a sociedade para discutir isso, né?” (Entrevistado/a)

O objetivo de trazer essas falas não é criticar a atual composição do CMDCA. Pelo contrário, é auxiliar no processo de replanejamento das atividades do Conselho para os próximos anos, considerando este como um órgão fundamental na proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

4. A importância de um Plano Municipal de Direitos Humanos

No processo de elaboração do Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, é importante reconhecer os demais Planos já existentes, principalmente os que dialogam com essa temática, buscando criar possíveis pontos de articulação entre eles, que possam contribuir para a implementação das ações de cada um.

Os Planos tem como objetivo traçar diretrizes que possam orientar a elaboração de políticas públicas. No entanto, é importante que incluam ações objetivas, direcionadas para o(s) órgão(s) público(s) responsável(is) pela execução, e indicadores de monitoramento e avaliação da implementação de cada uma das ações.

Para contribuir com essa reflexão, destacamos a seguir os Planos dos demais níveis federativos - Estadual e Federal -, e os principais objetivos dos Planos Municipais que mais se articulam com a temática dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

4.1. Análise dos Planos Federais

No âmbito federal, o Brasil possui dois planos que discorrem sobre os direitos humanos das crianças e adolescentes: o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

O primeiro foi publicado em 2006 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, resultado de um processo participativo de elaboração organizado por meio de uma Comissão Intersetorial. Esta comissão foi composta por representantes do governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais. Este plano nacional passou também pela avaliação do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (Conanda) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), assim como, pelo processo de consulta pública.

O documento pontua a importância das políticas públicas para crianças e adolescentes serem transversais e intersetoriais, de modo assegurar-lhes os direitos sociais e o atendimento humano integral. Em linhas gerais, as propostas apresentadas estão associadas à prevenção ao rompimento dos vínculos familiares e o retorno do convívio dos jovens com as famílias de origem. Neste ponto, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária aponta que há uma flexibilidade no entendimento do que é família, sendo este um conceito diverso. Assim, conforme consta no documento, é fundamental dissociar esta definição de idealizações tradicionais que determinam certas instituições familiares como “naturais”.

Ademais, apesar de enfatizar o papel das famílias no desenvolvimento das crianças e adolescentes, o plano em questão aponta que os processos sociais e culturais, que compõem a formação da criança e do adolescente, também estão associados às ações de outras instituições, como o Estado e a sociedade. Dessa maneira, destaca-se a importância de considerar as crianças e adolescentes como atores participantes de múltiplos processos de educação e formação.

Este plano estrutura-se em oito diretrizes: (i) centralidade da família; (ii) primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; (iii) reconhecimento das competências familiares; (iv) respeito à diversidade; (v) fortalecimento da autonomia da criança e do adolescente; (vi) reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional; (vii) adoção centrada no interesse da criança e do adolescente; e (viii) controle social das políticas públicas.

A partir destas diretrizes, o plano propõe os seguintes objetivos gerais: a) Maior integração das políticas públicas de proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes; b) Difusão e promoção do direito à convivência familiar e comunitária; c) Manutenção da criança e do adolescente em seu ambiente familiar e comunitário; d) Fomento à implementação de Programas de Famílias Acolhedoras; e) Garantia que o Acolhimento Institucional seja uma medida excepcional e provisória; f) Fomento a programas de promoção da

autonomia do jovem egresso de programas de acolhimento; g) Aprimoramento dos procedimentos de adoção; h) Desenvolvimento de mecanismos de controle social e mobilização da opinião pública para implementação do plano em questão; e i) Aprimoramento e integração dos mecanismos de co-financiamento entre os entes federativos.

Já o segundo documento, o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, foi criado e aprovado pelo Conanda em 2011 e é o documento base que recomendou e inspirou a elaboração de planos decenais, nesta temática, por parte de estados e municípios brasileiros.

Este sumário plano do Conanda apresenta brevemente cinco eixos: 1) Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes; 2) Proteção e Defesa dos Direitos; 3) Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes; 4) Controle Social e Efetivação dos Direitos; e 5) Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Cada eixo destringe-se em diretrizes, doze no total, e em determinados objetivos estratégicos.

No primeiro eixo, as diretrizes e objetivos versam sobre o fomento ao respeito, a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes e a universalização do acesso a políticas públicas integrais e de qualidade. No segundo, enfatiza-se a garantia da proteção especial, a necessidade de universalização dos Conselhos Tutelares e a importância da igualdade do acesso à justiça e segurança pública. No terceiro, aponta-se o fomento a mecanismos de participação social de crianças e adolescentes. No quarto, discorre-se sobre o fortalecimento dos locais de participação e controle social, como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os espaços da sociedade civil organizada em torno desta temática.

Por fim, no quinto eixo, sugere-se o aprimoramento da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, a priorização absoluta do orçamento das três esferas governamentais para a efetivação da Política Nacional e do Plano Decenal em questão, a qualificação permanente dos profissionais que atuam com crianças e adolescentes, o aprimoramento do monitoramento e avaliação da Política Nacional e do Plano Decenal, a produção de conhecimento sobre a temática em questão e a cooperação internacional e multilateral para a produção de normativas internacionais.

4.2. Um exemplo bem sucedido na Federação Brasileira

A partir do plano decenal apresentado pelo Conanda, alguns estados e municípios brasileiros desenvolveram seus próprios planos, conforme as especificidades de cada território. Um caso que deve ser destacado como exemplo é o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná (2014-2023), o primeiro plano decenal entregue a partir da orientação do Conanda. O documento foi elaborado por um Comitê Interinstitucional de Elaboração, Implementação e Acompanhamento, instituído por meio do Decreto nº 4.484 de maio de 2012. Este comitê foi composto por 12 Secretarias estaduais - Família e Desenvolvimento Social; Saúde; Segurança Pública; Educação; Cultura; Turismo; Esporte; Trabalho, Emprego e Economia Solidária; Comunicação Social; Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; e Assuntos da Copa do Mundo 2014 – como também, pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança (CEDCA) e do adolescente e representantes da Ordem dos Advogados Brasileiro, do Tribunal de Justiça e do Ministério Público. Além destes entes governamentais, o Comitê Interinstitucional também foi composto por adolescentes, com o objetivo de fomentar o protagonismo juvenil, a participação social e o exercício da cidadania.

O plano, inicialmente, apresenta as legislações nacionais e internacionais referentes à proteção dos direitos da criança e do adolescente, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) da ONU. Em seguida, listam-se os princípios e eixos que norteiam o plano, como por exemplo o princípio da proteção integral para a criança e o adolescente e o eixo do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade.

Na seção seguinte, o plano apresenta uma contextualização do território, por meio de dados e informações demográficas e socioeconômicas. No caso de um plano estadual ou municipal, é especialmente relevante dedicar um capítulo a esta contextualização para indicar as especificidades da região, justificando a escolha das propostas presentes no plano.

As 28 propostas do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná (2014-2023) são apresentadas em formato de tabela e estão divididas nas seguintes colunas: objetivos, ações, metas, prazo de execução, monitoramento (dividido entre indicadores de resultado e prazo), responsável, corresponsáveis e eixos/diretrizes nacionais.

Os eixos foram extraídos do documento “Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011-2020”, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos do Paraná em parceria com o Conanda, e são: (i) Promoção dos Direitos; (ii) Proteção e Defesa dos Direitos; (iii) Participação de Crianças e Adolescentes; (iv) Controle Social da Efetivação dos Direitos; e (v) Gestão da Política.

Por fim, o documento também apresenta instruções para o acompanhamento, monitoramento e avaliação do plano. Estipulou-se que o Comitê Interinstitucional é responsável pelo monitoramento e o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente deve fazer o acompanhamento das propostas. Para isso, determinou-se que o Comitê produzirá um relatório único, a partir de relatórios enviados pelos órgãos responsáveis por cada ação, nos anos 2016, 2018, 2020, 2022 e 2023, avaliando cada meta e fazendo uma análise comparativa temporal da situação da criança e do adolescente. Estes relatórios únicos serão encaminhados para o acompanhamento do CEDCA.

É relevante destacar que tanto o Plano Decenal quanto o relatório de monitoramento e avaliação de 2016 estão disponíveis no site da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Paraná. O site também apresenta um seção de consulta pública, onde a sociedade civil pode fornecer sugestões e propostas para contribuir com os próximos processos de monitoramento. Ademais, também está disponível online o Caderno Orientativo para Elaboração do Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, um documento elaborado pela Secretaria Executiva do Plano Decenal com o objetivo de instruir os municípios do Paraná sobre como o processo de elaboração de um plano para crianças e adolescentes.

4.3. O Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo

Apesar de não apresentar um plano estadual específico sobre os direitos da criança e do adolescente, o Estado de São Paulo apresentou, em 2014, o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo com o objetivo de aprimorar as intervenções realizadas tanto no Atendimento em Meio fechado e semiliberdade quanto no Atendimento em Meio Aberto. O documento foi elaborado tendo como base o princípio da proteção integral e da intersetorialidade das políticas públicas.

O plano apresenta 72 metas para a melhoria dos atendimentos socioeducativos, as quais estão divididas entre: curto prazo (2014-2017), médio prazo (2018-2020) e longo prazo (2021-2024). As metas correspondem aos seguintes eixos: (i) promoção e garantia de direitos; (ii) gestão do sistema socioeducativo estadual; (iii) qualificação das ações do sistema socioeducativo; (iv) participação dos adolescentes; (v) implementação de ações inter e intragovernamentais; e (vi) fortalecimento do sistema de justiça e segurança pública.

4.4. Diálogo com outros Planos existentes no município de São Paulo

O Plano Municipal pela Primeira Infância, lançado no ano de 2018, estava previsto na lei nº 16.710/17 aprovada no município de São Paulo em 2017, que estabelece princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas para a primeira infância, período que compreende os seis primeiros anos de vida da criança.. O PMPI está pautado em dois princípios para o atendimento na primeira infância: a prioridade absoluta da criança e a corresponsabilidade entre Estado, sociedade e famílias na promoção e proteção dos direitos da criança. A partir disso, estão organizados os quatro eixos temáticos que compõem o Plano, com respectivas metas e estratégias, sustentadas nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. São eles: I- Garantir as condições para a articulação intersetorial dos programas, projetos e ações para o atendimento integral na primeira infância; II- Garantir a todas as crianças na primeira infância educação, cuidados e estímulos que contribuam para seu desenvolvimento integral; III- Garantir a proteção e dar condições para o exercício dos direitos e da cidadania na primeira infância; e IV- Garantir o direito à vida, à saúde e à boa nutrição a gestantes e crianças na primeira infância.

O Plano Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Jovem Trabalhador, por sua vez, é datado de 2016, e está organizado em diretrizes estratégicas, orientadas para objetivos específicos, e detalhadas em: macro ação, responsáveis, prazos, detalhamento da ação e produto. A primeira diretriz estratégica é I- Identificação, contemplando os seguintes objetivos: 1- "Caracterizar e diagnosticar com precisão os diversos contextos e situações de trabalho infantil e de trabalho desprotegido de adolescentes e jovens no município, especialmente de suas piores formas"; 2- "Identificar crianças e adolescentes existentes em situação de trabalho proibido e jovens economicamente ativos em situação de trabalho desprotegido e suas famílias". A segunda diretriz estratégica é II- Formação e Mobilização, com os objetivos 1- "Sensibilizar e mobilizar as Secretarias Municipais para prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao jovem economicamente ativo"; 2- "Sensibilizar a sociedade para os prejuízos provocados pela exploração do trabalho infantil e dos riscos à saúde do trabalho insalubre, penoso e perigoso no desenvolvimento do jovem economicamente ativo"; 3- "Estimular a produção de artigos, estudos e pesquisas sobre as diferentes formas de trabalho infantil e de trabalho desprotegido de adolescentes e jovens economicamente ativos". A terceira diretriz estratégica é III- Proteção Social, objetivando 1- "Ampliar e qualificar a oferta de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes e jovens nas secretarias municipais"; 2- "Apoiar as famílias de crianças, adolescentes e jovens em situação de trabalho proibido". A quarta diretriz estratégica é IV- Defesa e Responsabilização, cujo objetivo é "Aperfeiçoar e implementar mecanismos de monitoramento, controle social e fiscalização do trabalho infantil e do trabalho proibido de adolescentes e jovens e fortalecer iniciativas visando à proteção do jovem trabalhador". A quinta diretriz estratégica é V- Monitoramento do Plano Municipal, e prevê ações, responsáveis, prazos e produto, seguido de uma tabela com os "Indicadores de Análises do Plano", constando: diretriz, indicador, descrição, memória de cálculo, fonte e periodicidade.

Considerando a realidade da cidade de São Paulo, apontada por diversas pessoas entrevistadas e pelos dados estatísticos, informando o aumento gradual do número de crianças em situação de rua, consideramos importante expor os principais objetivos do Plano Municipal para População em Situação de Rua - Plano PopRua, elaborado no ano de 2016, que inclui ações voltadas para as crianças e adolescentes. São apresentados eixos estratégicos, acompanhados de objetivo(s) estratégico(s) e, em anexo, ações programáticas previstas para cada um deles. Constam no documento os seguintes eixos e objetivos estratégicos: I- Habitação (Objetivo estratégico: Direito à moradia digna); II- Cultura, Conhecimento e Trabalho (Objetivo estratégico: Fortalecimento dos vínculos educacionais e profissionais da população em situação de rua, incluindo ações transversais de inclusão e formação do segmento como público nos equipamentos de cultura e oferta das atividades e programações culturais); III- Atendimento humanizado (Objetivo estratégico: Humanização e aprimoramento dos serviços à população em situação de rua); IV- Gestão (objetivo estratégico): Implementação de estratégias gerenciais de atenção e participação da PopRua.

O Plano Municipal de Educação, aprovado em 2015, possui 13 metas com suas respectivas estratégias para efetivação de cada uma delas. As metas serão listadas a seguir:

- Meta 1- Ampliar o investimento público em educação, aplicando no mínimo 33% (trinta e três por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino e em educação inclusiva;
- Meta 2- Assegurar uma relação educando por docente no sistema municipal de ensino que fortaleça a qualidade social da educação e as condições de trabalho dos profissionais da educação;
- Meta 3- Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem;
- Meta 4- Valorizar o profissional do magistério público da educação básica, em especial da rede municipal de ensino, aproximando gradativamente seu rendimento médio até a equiparação ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente até o sexto ano de vigência deste PME, e garantir uma política de formação continuada;
- Meta 5- Universalizar, até 2016, a Educação Infantil para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e assegurar, durante a vigência do Plano, atendimento para 75% das crianças de zero a 3 anos e 11 meses ou 100% da demanda registrada, o que for maior;
- Meta 6 - Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos público e gratuito com qualidade socialmente referenciada para a demanda de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos educandos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste Plano;
- Meta 7 - Estimular a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento);
- Meta 8 - Universalizar, para a população com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à Educação Básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, até o final de vigência deste Plano;

- Meta 9- Oferecer educação integral em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos educandos da Educação Básica até o final da vigência deste Plano;
- Meta 10- Superar, na vigência deste PME, o analfabetismo absoluto na população com 15 (quinze) anos ou mais e ampliar a escolaridade média da população;
- Meta 11- Estimular, em regime de colaboração com o Estado de São Paulo e a União, a expansão das instituições de educação superior públicas em todas as regiões do Município de São Paulo e em consonância com as necessidades econômicas, sociais e culturais;
- Meta 12- Assegurar condições, no prazo de um ano, para a efetivação da gestão democrática da educação, prevendo recursos financeiros e apoio técnico e aprimorar mecanismos efetivos de controle social e acompanhamento das políticas educacionais no Município de São Paulo;
- Meta 13- Elaborar Planos Regionais de Educação, no prazo de dois anos, que deverão observar as metas e estratégias do Plano Municipal de Educação e diretrizes de SME, além de adequar as suas metas e estratégias específicas às particularidades de cada região, visando reduzir as desigualdades e promover a melhoria na qualidade de atendimento à população em especial nas áreas mais desfavorecidas.

O Plano de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, elaborado no ano de 2008, institui a Comissão Municipal de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, órgão de caráter consultivo e propositivo. O Plano é formado por oito eixos temáticos: I- Análise da situação: conhecer e divulgar os dados acerca da temática; II- Atendimento: realizar parceria com instituições especializadas para garantia do atendimento a crianças, adolescentes e famílias; III- Defesa e Responsabilização: contribuir para a atualização da legislação sobre crimes sexuais no combate à impunidade; IV- Formação e Capacitação: formar e capacitar continuamente os profissionais que atuam no enfrentamento à temática; V- Mobilização e Articulação: contribuir para o fortalecimento das articulações regionais, municipal e estadual para o enfrentamento à violência e mobilizar a sociedade no enfrentamento da questão; VI- Prevenção: desenvolver ações preventivas, dentre elas o incremento de uma legislação referente à internet, VII- Protagonismo Infante-Juvenil: apoiar e promover ações nas quais exista a participação ativa de crianças e adolescentes na defesa de seus direitos; VIII- Avaliação e Monitoramento: avaliar e monitorar as ações e efetividade do Plano. Nos anexos, constam tabelas com objetivos, ações, metas e parceiros, destrinchando o conteúdo de cada um dos eixos.

Vale destacar que a elaboração de um Plano Municipal ativa o processo participativo, ou seja, faz-se necessário criar ambientes para o envolvimento e a contribuição da sociedade, sejam eles Conferências, Seminários, Comitês, Audiências Públicas, entre outros. Todos os Planos citados compartilham como foi a construção do processo participativo, que resultou no documento final aprovado pela Câmara Municipal.

4.5. A singularidade de um Plano Municipal dos Direitos Humanos para crianças e adolescentes

Apesar da existência de inúmeros Planos que se relacionam com os direitos de crianças e adolescentes, reconhecemos a importância de um documento voltado, especificamente, para a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes na cidade de São Paulo, partindo de um diagnóstico detalhado das

diversas realidades vividas por estas crianças e adolescentes, a depender do território em que estão, da renda familiar, da raça, e outros recortes importantes.

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos possui um papel de articulação, pela própria natureza das temáticas com as quais atua, como citado por diversas pessoas entrevistadas. Nesse sentido, é fundamental que a elaboração e, principalmente, a implementação do Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes reflita essa característica fundamental, e assuma o papel de articulação com as demais Secretarias, para que os direitos humanos estejam garantidos nas ações da Secretaria de Educação, Saúde, Assistência Social, Cultura, etc.

Considerando o desafio da intersectorialidade na realidade da administração pública, é importante que haja estratégias que possam contribuir para o trabalho em conjunto. Como citado por uma das entrevistadas: “Ainda temos uma certa deficiência de informação, e precisamos avançar nisso pra que seja possível haver integração”. Além disso, a vinculação de recursos para a implementação das ações previstas pelo Plano é fundamental para que a Secretaria conquiste poder político capaz de atrair as demais Secretarias para o trabalho integrado, seja através de dotação orçamentária, ou através de recursos do FUMCAD, por exemplo.

Em conversa com uma das entrevistadas, que atua como educadora há 52 anos, foi proposto que a Secretaria de Direitos Humanos utilizasse o Plano como uma ferramenta de formação: “A porta de entrada é formação, ter algumas pessoas que de alguma maneira possam ser multiplicadores desse Plano. É importante insistir na formação, na divulgação (...) Não podemos esquecer nenhum setor – os pais, a comunidade, a saúde, a escola, os docentes e funcionários, as professoras, todos aqueles que vão estar com as crianças e adolescentes”. Nesse sentido, a formação também se apresenta como uma estratégia possível para articular as demais Secretarias em torno das ações propostas pelo Plano.

Em suma, apesar do desafio que representa atuar de forma intersectorial, o Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes pode representar um estímulo para a efetivação do papel de articulação previsto para a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos, fundamental para que seja possível incorporar nas políticas públicas a complexidade dessa temática.

5. O processo participativo de elaboração do Plano Municipal dos Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes

Para a elaboração desse documento norteador do Plano Municipal dos Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes foram realizadas uma série de ações no ano de 2018, com um especial destaque às Conferências Regionais, Lúdica e Convencional. É importante contextualizar que as Conferências são parte de um processo participativo que acontece em nível municipal, estadual e, por fim, no nível nacional. O Conanda é o órgão responsável por convocar as Conferências e estabelecer o tema norteador para os debates, que para a Conferência de 2018 foi: “Proteção integral, diversidade e enfrentamento às violências”.

No município de São Paulo, são realizadas as Conferências Regionais em cada uma das Subprefeituras, para que as demandas específicas de cada território sejam encaminhadas e representadas nos debates subsequentes da Conferência Convencional. Além disso, o município de São Paulo possui o diferencial de realizar a Conferência

Lúdica, que marcou sua IX edição neste ano de 2018, que também ocorre antes da Conferência Convencional, e representa um espaço de protagonismo para que as crianças e adolescentes possam debater entre si suas próprias demandas, com o objetivo de influenciar diretamente a elaboração das propostas a serem realizadas pelos adultos na Conferência Convencional.

A partir do tema norteador definido pelo Conanda, a Conferência Municipal dos Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes de São Paulo foi dividida em cinco eixos temáticos para que se debatessem as propostas: Eixo 1 - Garantia dos Direitos e Políticas Públicas Integradas e de Inclusão Social; Eixo 2 - Prevenção e Enfrentamento da Violência Contra Crianças e Adolescentes; Eixo 3 - Orçamento e Financiamento das Políticas para Crianças e Adolescente; Eixo 4 - Participação, Comunicação Social e Protagonismo de Crianças e Adolescentes; e Eixo 5 - Espaços de Gestão e Controle Social das Políticas Públicas de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

Atualmente, as Conferências são organizadas de quatro em quatro anos, com o objetivo de reunir a sociedade civil e o poder público para debaterem as demandas e prioridades para os direitos humanos de crianças e adolescentes, de modo a elaborar propostas para direcionar a ação das Secretarias nos anos subsequentes à Conferência. É nesse sentido que o momento do “Ato de Conferir” é parte fundamental deste modelo de processo participativo, pois representa a devolutiva do poder público sobre o andamento das propostas que foram elaboradas pela sociedade civil. O objetivo desse momento é, por um lado, que a sociedade civil possa participar do monitoramento da implementação das propostas elaboradas nas Conferências e, por outro, que o poder público, por meio das Secretarias responsáveis, possa justificar, perante à sociedade, as modos como foi, ou não, conduzida a implementação dessas propostas.

5.1. As Conferências Regionais dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de 2018

As Conferências Regionais foram organizadas sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e do CMDCA, cabendo ao Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas somente a sistematização dos relatórios.

Com este objetivo, elaborou-se uma tabela que sistematiza as propostas das Conferências Regionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo esta organizada por Subprefeitura e por eixo temático, conforme apresentado anteriormente.

É importante destacar que os relatórios das Conferências Regionais das 32 Subprefeituras da cidade de São Paulo são bastante diversos e não possuem uma estrutura ou modelo em comum. Enquanto, por exemplo, um relatório apresenta 14 páginas, outro relatório apresenta quase 400 páginas. Alguns são mais detalhados, com as propostas organizadas por eixos e em tabelas, outros têm as propostas escritas à mão ou organizadas por temas não coincidentes aos eixos principais. Vale mencionar que algumas subprefeituras realizaram duas Conferências: a Lúdica - voltada à fala e escuta de crianças e adolescentes - e a Convencional - com a presença majoritária de adultos atuantes na defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente.

Além de um distanciamento de muitas propostas com os temas de seus respectivos eixos, observou-se propostas muita longas e não sempre relacionadas às crianças ou aos adolescentes. Em alguns casos, os relatórios separam as propostas da Conferência Lúdica - das crianças e dos adolescentes -, das propostas da

Conferência Convencional - dos adultos. Porém, por não ser um padrão, optou-se por não distinguir as propostas na tabela elaborada.

5.2. A IX Conferência Lúdica Municipal 2018

A IX Conferência Lúdica Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Município de São Paulo aconteceu entre os dias 07 e 08 de novembro de 2018, na Galeria Olido, Centro da capital, visando dar continuidade ao processo realizado nas Conferências Regionais, supracitadas. O principal objetivo da IX Conferência Lúdica Municipal foi dar voz às crianças e aos adolescentes do município de São Paulo⁵, de modo que eles pudessem definir as prioridades de ação para garantir a proteção aos direitos humanos da criança e do adolescente a partir dos cinco eixos temáticos, já mencionados; essas prioridades, portanto, seriam contempladas no Plano Municipal de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. Ao final da Conferência, seriam eleitos os "delegados", isto é, as crianças e os adolescentes que participariam da Conferência Estadual, a ocorrer em 2019.

O primeiro dia da Conferência foi basicamente destinado à leitura e à aprovação do Regimento Interno, em plenária. Já o segundo dia teve como objetivo a realização de oficinas com as crianças e com os adolescentes, com a finalidade de elaborar as propostas para compor o Plano Municipal de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. Para isso, foram realizadas discussões, em grupos, baseadas em cada um dos cinco eixos temáticos. Optou-se por separar os grupos de discussão entre crianças e adolescentes, dado que cada um desses grupos utiliza distintas linguagens para comunicar-se entre si e com os adultos.

Assim, os participantes da Conferência foram separados em nove grupos; para cada eixo, havia uma turma composta por crianças e outra por adolescentes - com exceção do eixo 3, em que participaram apenas adolescentes, por considerar-se um tema de difícil compreensão e abstração para as crianças. Cada grupo foi facilitado por um(a) pesquisador(a) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e acompanhado por um(a) relator(a), responsável por registrar todo o processo, da mesma instituição.

A metodologia para estimular as crianças e os adolescentes a elaborar as propostas consistiu, primeiramente, na reflexão dos participantes sobre a função de uma Conferência Municipal, além da preparação para a eleição de delegados, que ocorreria ao final do dia. Em seguida, o(a) pesquisador(a) da FGV buscou resgatar os conhecimentos prévios do grupo sobre os conceitos referentes ao eixo que estava sendo trabalhado, além de sintetizar o significado do eixo para os participantes. Depois, foi apresentado ao grupo um caso prático que dialogava com o eixo temático em questão, de modo a estimular as crianças e os adolescentes a pensar sobre os problemas relativos a esse eixo. A partir desses problemas, o grupo foi instigado a elaborar cinco propostas, em média, que pudessem solucionar os problemas apresentados no caso e que pudessem garantir os direitos humanos da criança e do adolescente no município de São Paulo.

Ao final da Conferência, além da eleição dos delegados, foram apresentadas e aprovadas, em plenária, as 43 propostas elaboradas pelas crianças e pelos adolescentes, as quais serviram para subsidiar o processo da Conferência Convencional, que será descrita a seguir.

⁵ Participaram da Conferência 22 crianças de 6 a 11 anos e 11 meses e 118 adolescentes de 12 anos a 17 anos e 11 meses.

5.3. A XI Conferência Convencional Municipal 2018

A XI Conferência Convencional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Município de São Paulo, aconteceu nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2018 das 9h às 17h no Auditório Nelson Carneiro, Campus Liberdade, do Prédio de Direito da FMU. A Conferência foi estendida por mais um dia, para conclusão do processo de discussão das propostas, ocorrendo no dia 12 de dezembro de 2018, no Auditório do CEU Heliópolis.

No primeiro dia da Conferência, os participantes tiveram o momento de “aprovação da programação” e, na parte da tarde, assistiram a apresentação da “Mesa Magna” sobre “Proteção Integral, Diversidade e Enfrentamento das Violências”, tema norteador da XI Conferência, composta por Melina Rizzo do Instituto Igarapé e Adriana Alvarenga da UNICEF. O objetivo dessa atividade foi apresentar alguns dados e análises sobre a realidade da cidade de São Paulo, contribuindo como um ponto de partida para as discussões temáticas dos próximos dias.

No segundo dia de Conferência, os participantes se dividiram entre os cinco eixos temáticos, descritos anteriormente, cada um deles mediado por duas pesquisadoras(es) da FGV. A metodologia para condução dos debates em cada eixo foi pensada em três momentos principais: discussão dos problemas relacionados ao tema do eixo, apropriação pelo grupo das propostas da Conferência Lúdica e das Conferências Regionais, e elaboração das propostas finais. A parte da manhã foi dedicada à discussão dos problemas e a parte da tarde direcionada para as propostas.

Para colaborar com o refinamento das propostas, cada grupo se dividiu para preencher um formulário de detalhamento, com o objetivo de definir: qual o problema aquela proposta almeja resolver, qual o público beneficiário, qual a área de abrangência, o objetivo geral, o objetivo específico, sugestão de indicadores de monitoramento, órgão público responsável, organizações governamentais envolvidas, organizações não governamentais envolvidas, os tipos de recursos necessários, prazo para execução e o órgão público responsável pelo monitoramento. Para facilitar a visualização de todas as propostas aprovadas, por cada eixo temático, organizamos o conteúdo destes formulários na tabela apresentada a seguir (ver item 6.4.1).

O terceiro dia da Conferência foi marcado pela eleição dos(as) delegados(as), conforme previsto no Regimento Interno, e contou com a coordenação da Comissão Central organizadora. Além disso, as propostas debatidas em cada eixo foram apresentadas em Plenária Final, para aprovação. As moções também foram apresentadas publicamente e aprovadas por maioria. O encontro foi encerrado com o referendo dos delegados eleitos.

O quarto dia de Conferência foi agendado excepcionalmente pela Comissão Central, uma vez que não foi possível concluir o processo de apresentação e aprovação das propostas no dia 30 de novembro. Assim, no dia 12 de dezembro, as pessoas se encontraram novamente para apresentar e aprovar as propostas faltantes. Além disso, foi o momento de aclamação dos delegados eleitos.

6. As propostas para as políticas para crianças e adolescentes

Com base nas propostas aprovadas na XI Conferência Convencional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Município de São Paulo, a equipe do CEAPG realizou um trabalho de reorganização destas, buscando organizá-las de acordo com os eixos estabelecidos e também detalhar alguns aspectos que estavam ainda genéricos.

EIXO 1 - Garantia dos Direitos e Políticas Públicas Integradas e de Inclusão Social

| Número | Proposta | Problema | Finalidade / Objetivo Geral | Objetivos específicos | Público beneficiário | Área de abrangência | Sugestão de indicadores de monitoramento | Órgão público responsável | Organizações governamentais envolvidas na implementação | Organizações não-governamentais envolvidas na implementação | Prazo para a Execução | Órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação/controle |
|--------|--|---|--|--|-----------------------------------|------------------------|---|---------------------------|--|---|--------------------------|---|
| 1 | Efetivar o acesso e garantia da permanência de crianças e adolescentes na educação integral, com prioridade para crianças de 0 a 6 anos. | Insuficiência de serviços de educação integral no município | Efetivar a educação integral na Rede Municipal. | <ul style="list-style-type: none"> Oferecer atividades de informática, esportivas, culturais e artísticas; Oferecer atividades lúdicas sobre o ECA para potencializar a formação crítica e cidadã. | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | Percentual de crianças e adolescentes matriculados em escolas com educação integral | SME | SME, SMS, SMDHC, SMADS, SEME, SMC | Fóruns regionais, Conselho Municipal de Educação e organizações da sociedade civil. | Médio prazo (1 a 5 anos) | Monitoramento: Secretaria Municipal de Educação Avaliação e Controle: CMDCA, Conselho Municipal de Educação e Fórum de Educação Integral |
| 2 | Ampliar a rede de proteção social básica e fortalecer as medidas socioeducativas em meio aberto. | Uso inadequado ou excessivo da medida socioeducativa de internação. | Efetivar o ECA/SINASE, o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); Ampliar as ações dos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS); Aumentar a articulação entre Poder Judiciário, Defensoria Pública e rede municipal de assistência social | Crianças, adolescentes e famílias | Município de São Paulo | Percentual de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto | SMADS | SMADS, SMDHC, Sistema de Justiça, Secretaria Estadual de Segurança Pública e CMDCA | Fóruns Municipais Regionais de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, Organizações da Sociedade Civil, Movimento e Frente da Redução da Maioridade Penal | Médio prazo (1 a 5 anos) | Monitoramento: SMADS Avaliação e Controle: CMDCA, Conselho Municipal de Assistência Social e Conselhos Tutelares |
| 3 | Fortalecer o Conselho Tutelar, garantido os artigos 95, 131, 134 e 136 do ECA | Inadequação da estrutura física e administrativa do Conselho Tutelar, assim como falta de capacitação e de valorização dos conselheiros | Efetivação do do SGD para defesa, controle e promoção dos direitos da criança e do adolescente. | <ul style="list-style-type: none"> Promoção de capacitação, cursos, seminários e palestras para o SGD, tendo o ECA como instrumento norteador; Garantia da estrutura física e administrativa necessária ao funcionamento | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | <ul style="list-style-type: none"> Recursos financeiros destinados à melhoria da infraestrutura física dos Conselhos Tutelares Recursos financeiros destinados à formação | SMDHC | SMDHC, Conselho Tutelar, Poder Legislativo | Fórum DCA (Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente) | Curto Prazo (até 1 ano) | Monitoramento: SMDHC e CMDCA Avaliação e Controle: CMDCA |

| | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | <p>Conselho Tutelar</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Implementação de um plano de formação continuada, promovendo o alinhamento da atuação entre os Conselhos da cidade ● Realização de campanhas de divulgação e valorização do Conselho Tutelar para a população em geral | | | <p>continuada dos conselheiros tutelares</p> | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|

EIXO 2 - Prevenção e Enfrentamento da Violência Contra Crianças e Adolescentes

| Número | Proposta | Problema | Finalidade / Objetivo Geral | Objetivos específicos | Público beneficiário | Área de abrangência | Sugestão de indicadores de monitoramento | Órgão público responsável | Organizações governamentais envolvidas na implementação | Organizações não-governamentais envolvidas na implementação | Prazo para a Execução | Órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação/controle |
|--------|--|---|---|--|-------------------------|------------------------|--|---------------------------|---|---|-----------------------|--|
| 4 | Assegurar aos profissionais do sistema de garantia de direitos (das áreas de educação, saúde, assistência social, conselhos tutelares, entre outros) capacitação e formação continuada para a identificação e enfrentamento à violência contra as crianças e adolescentes. | Falta de capacitação para profissionais para atender crianças e adolescentes em situação de violência. | Capacitação de profissionais do sistema de garantia de direitos. | <ul style="list-style-type: none"> Garantir e operacionalizar os direitos da criança e do adolescente. Realizar os encaminhamentos adequados dos casos de violência contra a criança e o adolescente para os órgãos responsáveis. | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | <ul style="list-style-type: none"> Criação de um percurso formativo específico para questões de enfrentamento à violência para os profissionais do SGDCA Percentual de profissionais do SGDCA que participaram do percurso formativo específico para questões de enfrentamento à violência | SMDHC | SME, SMS, SMADS, SMDHC, Conselhos Tutelares e todos os demais órgãos envolvidos no SGDCA. | Universidades, organizações da sociedade civil. | Curto prazo | <p>Monitoramento: SMDHC - Coordenadoria da Criança e do Adolescente</p> <p>Avaliação e Controle: CMDCA</p> |
| 5 | Pactuar fluxos de atendimento intersecretariais de registro de situações de violência nos territórios. | Ausência de articulação e trabalho intersecretarial, com revitimização de crianças e adolescentes em situação de violência. | Evitar a revitimização de crianças e adolescentes em situação de violência. | <p>Desenhar fluxos específicos de atendimento para cada território;</p> <p>Facilitar o acesso às informações entre os serviços das diferentes secretarias;</p> <p>Possibilitar o atendimento em rede à criança e ao adolescente;</p> <p>Criação de portaria específica com a pactuação do fluxo.</p> | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | Registro de acompanhamento dos atendimentos das crianças e adolescentes em rede. | SMDHC | SGDCA, SMIT, SME, SMS, SMADS, SMDHC | Organizações da sociedade civil parceiras executoras dos serviços referenciados | Curto prazo | <p>Monitoramento: SMDHC - Coordenadoria da Criança e do Adolescente</p> <p>Avaliação e Controle: CMDCA e Conselhos Tutelares</p> |
| 6 | Ampliar a oferta de serviços de proteção básica e | Violência sexual contra crianças e | Prevenir e erradicar a | Realizar ações de proteção social básica em todos os | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | Percentual de CREAS com equipe completa | SMADS | Ministério Público, DRE's, | Organizações da sociedade civil que atuam no | Médio Prazo | Monitoramento: SMADS |

| | | | | | | | | | | | | |
|---|--|---|--|---|-------------------------|------------------------|---|-----|-------------|--|-------------|---|
| | especial para atuar nos casos de violência sexual contra crianças e adolescentes. | adolescentes | violência sexual contra crianças e adolescentes. | territórios; Garantir a presença dos profissionais especializados para o atendimento às vítimas de violência nos equipamentos da proteção social especial; Criar ações específicas de acompanhamento para o autor da violência. | | | para atendimento integral; Número de famílias atendidas e inseridas em ações da proteção social básica; Percentual de autores de violência que participaram de ações específicas de prevenção à violência sexual. | | SME e SMADS | tema da violência sexual | | Avaliação e Controle: CMDCA, CONDECA E COMAS |
| 7 | Garantir que os equipamentos de saúde estejam capacitados para realizar atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência. | Ausência de atendimento adequado de crianças adolescentes, e suas famílias, vítimas de violência. | Atendimento de saúde adequado às crianças e adolescentes vítimas de violência. | Garantir que as equipes de saúde estejam completas em todas as UBS's Ampliação do número de CAPS Infantil | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | Percentual de UBS's com equipes completas para atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência Número de CAPS Infantil nos territórios de maior vulnerabilidade | SMS | SMS, SMADS | Conselhos gestores de saúde, fórum de saúde, Fórum DCA, Fórum de Pessoas com Deficiência | Médio prazo | Monitoramento: Conselho Municipal de Saúde e SMS Avaliação e Controle: Conselho Municipal de Saúde e Ministério Público. |

EIXO 3 - Orçamento e Financiamento da Políticas para Crianças e Adolescentes

| Número | Proposta | Problema | Finalidade / Objetivo Geral | Objetivos específicos | Público beneficiário | Área de abrangência | Sugestão de indicadores de monitoramento | Órgão público responsável | Organizações governamentais envolvidas na implementação | Organizações não-governamentais envolvidas na implementação | Prazo para a Execução | Órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação/controle |
|--------|--|--|--|---|-------------------------|--|--|---------------------------|---|--|-----------------------|---|
| 8 | Criação do "Orçamento da Criança e Adolescente" com prioridade absoluta nas secretarias municipais. | Falta de priorização da criança e do adolescente no orçamento municipal, especialmente aqueles(as) que vivem em áreas e territórios vulneráveis. | Garantia e efetivação dos direitos das crianças e adolescentes nas políticas públicas, por meio de alocação orçamentária prioritária | Priorizar as crianças e adolescentes no orçamento municipal Diminuir as desigualdades no município levando em consideração as características e especificidades dos territórios Vincular dotação orçamentária à execução das propostas do Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo, com prioridade para as áreas e territórios com altos índices de vulnerabilidade. | Percentual de Secretarias Municipais com "orçamento da criança e do adolescente" específico Percentual do orçamento total da Prefeitura de São Paulo destinado à ações específicas do Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes | SMG | Todas as Secretarias e Câmara Municipal de São Paulo | Organizações da sociedade civil, fóruns sociais, institutos, fundações e órgãos de pesquisa. | Curto Prazo | Monitoramento: Secretaria de Governo e Câmara Municipal Avaliação e Controle: Tribunal de Contas do Município e Ministério Público |
| 9 | Criar uma comissão autônoma para garantir que os recursos do FUMCAD cheguem às áreas mais vulneráveis de São Paulo | Destinação inadequada dos recursos do fundo, não priorizando as crianças e adolescentes vulneráveis. | Descentralização dos recursos do FUMCAD. | Garantir a distribuição dos recursos do FUMCAD para os projetos em territórios mais vulneráveis; Realizar campanhas de divulgação das decisões do através das mídias para qualificar o debate. | Crianças e Adolescentes | Territórios vulneráveis do Município de São Paulo. | - Percentual de recursos do FUMCAD alocados para projetos em territórios vulneráveis - Atas das reuniões divulgadas no site do CMDCA | SMDHC | SGDCA, SMDHC | Rede Nossa São Paulo, UNICEF e demais organizações da sociedade civil | Curto prazo | Monitoramento: SMDHC e Comissão Instituída Avaliação e Controle: Ministério Público e Poder Legislativo. |
| 10 | Garantir prioridade absoluta para a execução orçamentária de projetos que envolvem as crianças e | Não execução do orçamento previsto | Execução do Orçamento Público em sua integralidade. | Garantir que haja priorização das crianças e adolescentes também na execução orçamentária | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | - Percentual de execução orçamentária total - Percentual de execução orçamentária por | Câmara Municipal | CGM, TCM, CMDCA e todas as Secretarias com orçamento previsto para crianças e adolescentes. | Organizações da sociedade civil | Curto prazo | Monitoramento: SGM e Câmara Municipal Avaliação e Controle: Tribunal |

| | | | | | | | | | | | | |
|----|--|--|---|--|-------------------------|------------------------|---|---|--|---|-------------|---|
| | adolescentes | | | | | | Secretaria - Percentual de execução orçamentária das ações que envolvem crianças e adolescentes | | | | | de Contas do Município e Ministério Público |
| 11 | Criação de cursos de capacitação e atividades lúdicas sobre finanças e orçamento público para três públicos específicos: (1) Crianças e Adolescentes; (2) Jovens e (3) Servidores das Secretarias relacionadas às políticas públicas para crianças e adolescentes. | Pouco conhecimento sobre o Orçamento Público e rubricas orçamentárias. | Levar o conhecimento sobre Finanças e Orçamento Público para os cidadãos do município de São Paulo. | - Capacitar os servidores públicos das Secretarias que envolvem crianças e adolescentes para entender melhor Finanças e Orçamento Público; - Inserir o tema do orçamento e finanças públicas nas atividades das crianças e adolescentes (CCA e CJ) | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | - Número de cursos realizados para cada público específico - Percentual de participantes nos cursos em relação ao total de servidores por Secretaria - Percentual de concluintes dos cursos | Escola do Parlamento da Câmara dos Vereadores e EMASP | SMF, CMDCA, e demais Secretarias atuantes na temática de crianças e adolescentes | Organizações da sociedade civil e Fóruns da Criança e Adolescente | Curto prazo | Monitoramento: Escola do Parlamento e EMASP Avaliação e Controle: SMF |

EIXO 4 - Participação, Comunicação Social e Protagonismo das Crianças e dos Adolescentes

| Número | Proposta | Problema | Finalidade / Objetivo Geral | Objetivos específicos | Público beneficiário | Área de abrangência | Sugestão de indicadores de monitoramento | Órgão público responsável | Organizações governamentais envolvidas na implementação | Organizações não-governamentais envolvidas na implementação | Prazo para a Execução | Órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação/controle |
|--------|--|---|---|---|-------------------------|---|--|---------------------------|---|---|-----------------------|---|
| 12 | Garantir a participação das crianças e adolescentes nos fóruns regionais e DCA. | Falta de representação das crianças e adolescentes nos espaços de participação, visto que somente em três fóruns regionais crianças e adolescentes podem participar das discussões. | Estimular que a participação de crianças e adolescentes seja efetiva nos processos decisórios cotidianos, e não somente em eventos pontuais, como por exemplo a Conferência Lúdica. | - Criar mecanismos para regulamentar a participação de crianças e adolescentes nos Fóruns Regionais da cidade de São Paulo - Ampliar a participação de crianças e adolescentes nos Conselhos Municipais, relacionados com a infância e juventude, ainda que seja como observadores | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo, com foco nas Subprefeituras | - Percentual de crianças e adolescentes participantes dos Fóruns Regionais realizados, em relação ao total de participantes; - Percentual de Conselhos Municipais com participação de crianças e adolescentes | SMDHC | SMSUB, SMDHC, SME e CMDCA | CCA's, CJS e organizações da sociedade civil | Curto prazo | Monitoramento: SMADS e Coordenadoria da Criança e do Adolescente da SMDHC Avaliação e Controle: CMDCA, Conselho Tutelar. |
| 13 | Criar um portal que reúna as informações (espaços de participação, eventos, equipamentos públicos, entre outros) que seja do interesse das crianças e dos adolescentes, com linguagem acessível a esse público | A falta e/ou falhas na comunicação com a população infanto-juvenil na cidade de São Paulo sobre direitos, serviços, eventos e temas de interesses. | Melhorar a comunicação com as crianças e adolescentes, por meio das redes sociais e com linguagem acessível. | - Integrar o "portal" com as redes sociais e plataformas virtuais, como por exemplo: Facebook, Twitter, Instagram e Whatsapp. - Informar e divulgar, em um portal único, os direitos das crianças e dos adolescentes, serviços, eventos de interesse e temas da atualidade. | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | - Percentual de Secretarias envolvidas nos conteúdos do "portal" - Número de acessos por mês - Percentual de Secretarias com ao menos uma publicação por mês | SGM | SMDHC, SMADS, SMS, SMIT, SME, SMC, SEME e CMDCA. | ONGs que tenham experiência com o uso de mídias sociais. | Curto prazo | Monitoramento: SMG Avaliação e Controle: Coordenadoria de Crianças e Adolescentes da SMDHC, SMIT e CMDCA. |
| 14 | Criar e fortalecer grêmios estudantis, enquanto espaços | Dificuldade das crianças e adolescentes em participar | Garantir espaços de participação e protagonismo nas | Garantir a legitimidade dos grêmios em todo o | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | Percentual de grêmios criados e ativos, em relação ao total de | SME | SMDHC, SME | Organizações da sociedade civil que atuem com | Curto prazo | Monitoramento: SME |

| | | | | | | | | | | | | |
|----|---|---|--|---|-------------------------|--|--|-------|---|--|-------------|--|
| | de participação e protagonismo de crianças e adolescentes | na tomada de decisões no ambiente escolar, tendo em vista a ausência de um espaço próprio de articulação. | escolas, de modo a representar os interesses comuns das crianças e adolescentes. | ambiente escolar Facilitar os processos para a criação do grêmio escolar Permitir que crianças e adolescentes discutam, criem e fortaleçam ações nas escolas, possibilitando laços com a comunidade | | | escolas públicas; Percentual de crianças e adolescentes participantes dos grêmios, com relação ao total e alunos(as); Número de ações realizadas por grêmio, por ano | | | cultura, esporte e educação nos territórios | | Avaliação e Controle: CMDCA |
| 15 | Garantir Conferências permanentes de direitos humanos de crianças e adolescentes nos territórios, no intervalo entre as Conferências Municipais dos DH de Crianças e Adolescentes | Participação meramente pontual de crianças e adolescentes e a falta de comprometimento e articulação das secretarias com estes processos. | Garantir o protagonismo permanente e a constante participação infanto-juvenil. | - Viabilizar e efetivar o direito à participação de crianças e adolescentes, conforme previsto no ECA; - Aumentar a capacidade de mobilização nos territórios de forma a atrair a participação de grupos historicamente ausentes do processo participativo - Incluir as conferências permanentes nos calendários das secretarias. | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo, com foco nas subprefeituras. | - Percentual de crianças e adolescentes participantes das Conferências anuais; - Percentual de territórios que realizaram Conferência anualmente - Número de participantes | SMDHC | SME, SMADS, SMC, SMS e SMDHC | Organizações da sociedade civil, que atuem nos territórios | Curto prazo | Monitoramento: SMDHC Avaliação e Controle: CMDCA, CONDECA |
| 16 | Efetivar, garantir e fortalecer a participação das crianças e dos adolescentes nos Conselhos Escolares. | Baixa participação das crianças e dos adolescentes nos espaços de discussão e processos decisórios das escolas. | Participação efetiva das crianças e adolescentes nos Conselhos Escolares. | - Protagonismo da criança e do adolescente nos espaços decisórios das escolas, como os Conselhos Escolares - Formação voltada para crianças e adolescentes, para efetivar a participação nos | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | - Percentual de crianças e adolescentes nas reuniões realizadas pelos Conselhos Escolares - Número de atas de reuniões registradas nas unidades | SME | Conselhos Escolares, CRECE, SME e SMDHC | - | Médio prazo | Monitoramento: SMDHC Avaliação e Controle: CMDCA, SME |

| | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | Conselhos Escolares, enquanto espaços de tomada de decisão. | | | escolares - Percentual de crianças e adolescentes que participaram das formação para direitos humanos e participação social, em relação ao número total de alunos(as) | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|

EIXO 5 - Espaços de gestão e controle social de políticas públicas de promoção de direitos humanos para crianças e adolescentes

| Número | Proposta | Problema | Finalidade / Objetivo Geral | Objetivos específicos | Público beneficiário | Área de abrangência | Sugestão de indicadores de monitoramento | Órgão público responsável | Organizações governamentais envolvidas na implementação | Organizações não-governamentais envolvidas na implementação | Prazo para a Execução | Órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação/controle |
|--------|--|---|---|---|-------------------------|------------------------|--|---------------------------|---|---|-----------------------|---|
| 17 | <p>Criar um Observatório Municipal para a criança e o adolescente, que integre dados de todas as Secretarias que desenvolvem ações para este público, facilitando o controle social.</p> | <p>Embora a gestão pública gere uma grande quantidade de dados, eles não são trabalhados e articulados. Para que se realize o controle social, é necessário que haja informações claras e transparentes sobre as políticas públicas realizadas (ou não) para as crianças e os adolescentes.</p> | <p>Criar um sistema de dados unificado sobre a criança e o adolescente do município de São Paulo, contemplando informações de todas as Secretarias que desenvolvem algum tipo de ação com esse público.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Criar condições para que o controle social seja realizado de forma mais efetiva na cidade de São Paulo - Criar um sistema de dados que seja acessível para toda a população, de modo que ela detenha as informações necessárias para que possa cobrar o poder público - Aumentar a transparência sobre as informações relativas às crianças e adolescentes; - Garantir que as secretarias e seus gestores prestem as informações devidas à população | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | <ul style="list-style-type: none"> - Percentual de Secretarias ativas no Observatório Municipal - Número de acessos ao sistema (por mês) - Percentual de Secretarias que atualizam os dados por mês | SGM | SMDHC, SMADS, SME, SMS, SMSU, SMC, SMIT, SEME | <p>Rede Nossa São Paulo, Unicef e outras organizações da sociedade civil que produzem dados referentes às Crianças e Adolescentes</p> | Médio prazo | <p>Monitoramento: SGM</p> <p>Avaliação e Controle: CGM, SMDHC</p> |
| 18 | <p>Estimular a criação e fortalecer os Fóruns Regionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, como mecanismo para participação e controle social</p> | <p>Muitas regiões ainda não possuem Fóruns Regionais. Em outras, onde eles existem, ainda são espaços com pouco poder para propor</p> | <p>Fortalecimento dos Fóruns Regionais para acompanhamento e o apoio do trabalho dos Conselhos Tutelares.</p> | <p>Criar Fóruns Regionais em regiões onde eles não existem.</p> <p>Fortalecer o papel dos Fóruns Regionais no âmbito do controle social.</p> <p>Garantir que os</p> | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | <ul style="list-style-type: none"> - Número de Fóruns Regionais em São Paulo - Percentual de reuniões dos fóruns regionais com presença de, no mínimo, um representante do Conselho Tutelar. | SMDHC | Conselhos Tutelares | Fóruns Regionais da Criança e do Adolescente | Curto Prazo | <p>Monitoramento: SMDHC</p> <p>Avaliação e Controle: CMDCA</p> |

| | | | | | | | | | | | | |
|----|--|---|--|--|-------------------------|------------------------|---|-------|---|--|-------------|--|
| | | ações efetivas para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. | | Fóruns Regionais façam o acompanhamento e controle social dos Conselhos Tutelares. | | | | | | | | |
| 19 | Fortalecimento do protagonismo infanto-juvenil por meio de instrumentos formalizados de escuta e fala. | Ausência de espaços apropriados para a fala e escuta de crianças e adolescentes, impossibilitando o controle social por este público. | Aumentar o protagonismo das crianças e dos jovens, através dos espaços de escuta | Estabelecer mecanismos de escuta das crianças e dos adolescentes em diversos serviços públicos (de educação, cultura, esporte, assistência social, etc); Garantir que boas práticas de escuta da criança e do adolescente sejam compartilhadas em rede; Fazer das atividades culturais produzidas pelos próprios jovens uma forma de construir a consciência dos direitos e da necessidade do controle social. | Crianças e Adolescentes | Município de São Paulo | (Em aberto para definição após Audiência Pública) | SMDHC | Ouvidoria Geral do Município de SP e demais Secretarias que atuam com crianças e adolescentes | Organizações da sociedade civil que trabalhem com boas práticas de escuta de crianças e adolescentes | Médio prazo | Monitoramento: SMDHC Avaliação e Controle: Ouvidoria Geral do Município de SP, CMCA |

7. Diretrizes para a Elaboração do Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

Este item é de suma importância para a elaboração do Plano Municipal e está baseado em pesquisa documental, nos seguintes documentos: Caderno “Elaboração e Revisão - Plano Municipal para Infância e Adolescência”, do Programa Prefeito Amigo da Criança produzido pela Abrinq; Documento norteador para elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), da Secretaria de Educação Básica do MEC; e no Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, aprovado pelo Conanda em 2011.

É importante ressaltar que os apontamentos têm como objetivo orientar a elaboração do Plano, resguardando as especificidades de um Plano Municipal de Direitos Humanos para a Criança e Adolescente.

7.1. Princípios norteadores do Plano Municipal DHCA

- Articulação com os Planos Municipais existentes (ver item 4), assim como com os Planos Estaduais voltados para criança e adolescente e o Plano Nacional Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes;
- Elaboração do Plano em parceria entre governo, sociedade civil e com participação do Poder Legislativo;
- Realização de Audiência e Consulta Pública para validação do Plano Municipal de Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes;
- Priorização do Plano Municipal de Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Municipal e no Plano Plurianual;
- Superação das desigualdades no acesso aos direitos educacionais, assistenciais, culturais, saúde, entre outros, às crianças e adolescentes;
- Priorização de ações voltadas às crianças e adolescentes no território, principalmente naqueles de maior vulnerabilidade;
- Garantia de continuidade das ações voltadas às crianças e adolescentes, através de indicadores de monitoramento e avaliação.

7.2. Definição dos responsáveis

Em qualquer Plano Municipal, um dos elementos fundamentais e que muitas vezes é negligenciado refere-se à definição dos responsáveis pela política e/ou projeto, assim como os órgãos responsáveis pelo monitoramento. A não-definição desses responsáveis pode levar à não consecução dos objetivos estabelecidos inicialmente.

7.3. Atores estratégicos para a elaboração do Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

Tendo a parceria entre governo e sociedade civil como um dos princípios norteadores para que o Plano Municipal atinja o objetivo de dar condições de dignidade e de valorização para todas as crianças e adolescentes, deve-se garantir que este Plano seja elaborado em um ambiente plural, democrático e de ampla

participação, envolvendo todos os atores da sociedade que possam contribuir para sua efetivação. Assim, o Plano Municipal dos Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes deve ser formado por uma multiplicidade de visões, que possam colaborar no processo de eleger prioridades e direcionar as ações.

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos é responsável pela realização do Plano Municipal dos Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes e, portanto, acumula o papel de articular os diversos atores estratégicos para os processos de elaboração e implementação do Plano. Para isso, deverá formar uma “Comissão Intersetorial”, que será fundamental para organizar um espaço de participação e engajamento dos atores estratégicos, incluindo a escuta de crianças e adolescentes, visando adquirir legitimidade para a implementação das ações e efetividade do Plano.

A seguir, sugerimos alguns atores que devem estar envolvidos na “Comissão Intersetorial”:

- Poder Executivo: Secretarias Municipais: de Governo, Assistência e Desenvolvimento Social, Esporte e Lazer, Cultura, Saúde, Educação, Subprefeituras, Gestão, Fazenda. Representantes de Conselhos Municipais ligados ao tema: CMDCA, Conselho Tutelar, CME, CMS, COMAS, entre outros;
- Poder Legislativo Municipal: Vereadores interessados, Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude, Comissão Extraordinária de Direitos Humanos e Cidadania, Escola do Parlamento;
- Poder Judiciário: Ministério Público do Estado de São Paulo, áreas de Direitos Humanos, Infância e Juventude; Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Polícia Civil e Militar;
- Organizações da Sociedade Civil: Organizações da sociedade civil que tenham trabalhos relevantes com crianças e adolescentes em diversas áreas, tais como: Educação, Assistência Social, Cultura, entre outras.

7.4. Realização de diagnóstico

A realização do diagnóstico das condições das crianças e adolescentes na cidade de São Paulo, é de suma importância para que as ações do Plano sejam factíveis. Para isso, este documento norteador realiza um olhar para os principais dados e indicadores sobre crianças e adolescentes no Município de São Paulo (ver item 3), representando um ponto de partida para o aprofundamento do diagnóstico a ser realizado pelo Plano.

No entanto, como apontado por Siqueira (2016, p. x) “mais do que mensuração de dados, o diagnóstico aponta caminhos estratégicos a serem seguidos por meio dos dados obtidos, possíveis linhas de atuação e públicos de interesse a serem articulados”. Ou seja, um bom diagnóstico fundamenta as escolhas dos problemas a serem enfrentados e sinaliza o caminho a ser seguido. Além disso, como consta no documento elaborado pela Abrinq “a atividade diagnóstica não pode se limitar à descrição de uma situação, precisa envolver um esforço analítico voltado à busca das causas” (Abrinq, 2017, p. x)

Assim, o diagnóstico deve ser elaborado de forma participativa, assim como o Plano Municipal, e tomar como ponto de partida as políticas públicas que se relacionam com crianças e adolescentes, já existentes nas diferentes Secretarias.

7.5. Estrutura do documento: eixos, diretrizes, monitoramento e avaliação

Os eixos e diretrizes a seguir constam no Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, aprovado pelo Conanda em 2011. O objetivo é inspirar a elaboração dos eixos norteadores do Plano Municipal, que não necessariamente precisam espelhar esses eixos apresentados.

EIXO 1 – PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Diretriz 01 - Promoção da cultura do respeito e da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito da família, da sociedade e do Estado, considerada as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política.

Diretriz 02 - Universalização do acesso a políticas públicas de qualidade que garantam os direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias e contemplem a superação das desigualdades, afirmação da diversidade com promoção da equidade e inclusão social.

EIXO 2 - PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS

Diretriz 03 - Proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política.

Diretriz 04 – Universalização e fortalecimento dos conselhos tutelares, objetivando a sua atuação qualificada. Objetivo Estratégico 4.1– Implantar e aprimorar o funcionamento de conselhos tutelares em todos os municípios, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo CONANDA.

Diretriz 05 – Universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de justiça e segurança pública para a efetivação dos seus direitos.

EIXO 3 – PROTAGONISMO E PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Diretriz 06 – Fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a participação organizada e a expressão livre de crianças e adolescentes, em especial sobre os assuntos a eles relacionados, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento, pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, nacionalidade e opção política.

EIXO 4 – CONTROLE SOCIAL DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS

Diretriz 07 – Fortalecimento de espaços democráticos de participação e controle social, priorizando os conselhos de direitos da criança e do adolescente e assegurando seu caráter paritário, deliberativo, controlador e a natureza vinculante de suas decisões.

EIXO 5 – GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Diretriz 08 - Fomento e aprimoramento de estratégias de gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes fundamentadas nos princípios da indivisibilidade dos direitos, descentralização, intersectorialidade, participação, continuidade e co-responsabilidade dos três níveis de governo.

Diretriz 09 – Efetivação da prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária das três esferas de governo para a Política Nacional e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, garantindo que não haja cortes orçamentários.

Diretriz 10 – Qualificação permanente de profissionais para atuarem na rede de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Diretriz 11 – Aperfeiçoamento de mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação da Política e do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, facilitado pela articulação de sistemas de informação.

Diretriz 12 – Produção de conhecimentos sobre a infância e a adolescência, aplicada ao processo de formulação de políticas públicas.

Diretriz 13 – Cooperação internacional e relações multilaterais para implementação das normativas e acordos internacionais de promoção e proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Em relação ao monitoramento, pontua-se que o órgão governamental responsável pela implementação da ação deve ser responsável, também, pelo seu monitoramento, conforme exposto na tabela com as propostas para o Plano Municipal de Proteção Integral da Criança e do Adolescente. Para a realização do monitoramento, é preciso pensar em indicadores, conforme os sugeridos na tabela com as propostas, e acompanhar a evolução destes. Os indicadores devem ser coletados e calculados periodicamente, com o objetivo de contribuir na gestão e avaliação das políticas públicas.

Já a avaliação está associada aos efeitos da ação em um determinado espaço de tempo. Assim, é importante delimitar o cenário inicial sobre a situação na qual esta ação incide e realizar um diagnóstico sobre os impactos que esta ação gerou naquele contexto, em um determinado período. Dessa forma, é possível identificar os impactos das políticas propostas para as crianças e adolescentes, como também para a rede de serviços que atende este público. Neste sentido, é fundamental que as ações promovidas pelo Plano Municipal apresentem um início e fim bem definidos.

7.6. Previsão orçamentária

Em conversa com diversos(as) entrevistados(as), nos foi ressaltada a importância da previsão orçamentária destinada à implementação das ações do Plano Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. A elaboração do Plano é fundamental para reforçar as diretrizes que devem orientar as políticas públicas dentro dessa temática. No entanto, como apontado por um dos(as) entrevistados(as), a própria experiência dos demais Planos existentes apontam para o risco de que se tornem somente mais um documento, caso não haja vinculação orçamentária.

Assim, considerando a articulação entre as diversas Secretarias que estão vinculadas às políticas públicas para crianças e adolescentes como um princípio deste Plano, é fundamental que esta previsão orçamentária esteja distribuída entre as Secretarias responsáveis pela implementação de cada uma das ações. Nesse sentido, a dotação orçamentária passa a constituir mais uma ferramenta para a integração e comprometimento entre o trabalho executado pelas diversas Secretarias.

Outro aspecto fundamental na questão financeira e orçamentária é a execução orçamentária. Isso porque em muitos casos de políticas sociais, o desafio da alocação orçamentária é apenas o primeiro. Depois, vem o desafio de conseguir a liberação das verbas previstas. Silva, Burgos e Medeiros (2018), apontam esse desafio ao analisar as políticas municipais de cultura: *“Quando vencida essa etapa, outro problema pode surgir para as organizações culturais: o atraso no repasse de recursos. Esse atraso pode estar vinculado às inúmeras dificuldades financeiras por que as administrações públicas estão passando, e uma das estratégias utilizadas pelo Poder Executivo é utilizar o mecanismo de limitar o empenho (ato de criar a obrigação de realizar um pagamento) das despesas, bem como as movimentações financeiras de uma prefeitura. Essa ação é também conhecida como ‘contingenciamento’. O problema é que, em muitas áreas, incluindo a cultura, o contingenciamento de recursos transforma-se em contingenciamento das atividades programadas para aquele período. Assim, mesmo quando contempladas pelos editais, as organizações enfrentam dificuldades que provocam adiamento das atividades, interrupções de algumas delas ou transformações nas organizações, que passam a buscar alternativas para manter o seu funcionamento regular”* (Silva, Burgos e Medeiros, 2018, p. 378-379).

Por fim, para garantir a execução das ações previstas para a efetivação das políticas públicas, é de suma importância que a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania assuma o papel de monitorar o andamento das atividades a serem realizadas, juntamente com a aplicação dos recursos destinado ao Plano, como destacado anteriormente.

“Sabe uma lei que eu acho mais decisiva? A orçamentária, a constituição não garante, a constituição prescreve, para garantir mesmo, você tem que ter recursos orçamentários. Então, já adiantando aí o assunto planos, esse é um defeito muito sério de um número muito grande de planos que a gente tem, que eles não são respaldados, eles não são amarrados à uma previsão orçamentária” (Entrevistado/a)

“Então, por exemplo, a cultura é mencionada no plano de erradicação do trabalho infantil, no plano de combate à exploração sexual, no plano de medida socioeducativa: está lá escrito que os adolescentes têm de ter acesso às atividades culturais. Então em algum lugar está escrito lá uma meta: a Secretaria de Cultura oferecerá atividades culturais gratuitas. Só que ninguém lembrou de transformar isso em um compromisso da Secretaria de Cultura, uma dotação orçamentária da Secretaria de Cultura” (Entrevistado/a)

“O desafio maior, eu acho que ainda é o orçamento e a fiscalização real da aplicação desse orçamento, porque não adianta também nós falarmos que é o orçamento, apenas, se nós não conseguimos monitorar” (Entrevistado/a)

8. Considerações Finais e Recomendações

As Considerações Finais e Recomendações serão realizadas após a Audiência Pública, assim como as recomendações gerais para os processos participativos envolvendo as políticas municipais para crianças e adolescentes.

9. Referências Bibliográficas

- AKERMAN M et al. Intersetorialidade? IntersetorialidadeS! *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(11):4291-4300, 2014.
- BERNARDI, Dayse. Abrigos para quem? In: Cada caso é um caso : estudos de caso, projetos de atendimento / [coordenação da publicação Dayse C. F. Bernardi] . -- 1. ed. -- São Paulo : Associação Fazendo História : NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. -- (Coleção Abrigos em Movimento).
- BITOUN, Jan & MIRANDA, Lívia Izabel Bezerra de. A Tipologia Regional das Ruralidades Brasileiras como Referência Estratégica para a Política de Desenvolvimento Rural. *Raíces*, v. 35, n. 1, jan-jun/2015
- BLANCO, Ismael. & GOMÀ, Ricard. La crisis del modelo de gobierno tradicional: Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. In: *Gestión y Política Pública*, vol XII, n.1, 2003.
- BRASIL. LEI Nº 13.257, DE 8 DE MARÇO DE 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012
- BRASIL. LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Norma Operacional Básica (NOB - Suas). Brasília: 2005.
- COSTA, Bruno L. D., & BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In C. A. P. Faria(Org.), *Implementação de políticas públicas: teoria e prática* (pp. 50-81). Belo Horizonte, MG: Ed. PUC Minas, 2012.
- CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: *CLAD*, 10., Santiago, Chile. Anais... Santiago: CLAD, 2005.
- FERNANDES, Amanda D. S. A. et al . A intersetorialidade no campo da saúde mental infantojuvenil: proposta de atuação da terapia ocupacional no contexto escolar. *Cad. Bras. Ter. Ocup.*, São Carlos, 2019.
- FIGUEIRÓ, Martha; MINCHONI, Tatiana; MELLO, Leonardo. Políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil: um resgate histórico. In: PAIVA, Ilana; SOUZA, Candida; RODRIGUES, Daniela (Orgs.). *Justiça juvenil: teoria e prática no sistema socioeducativo*. Natal, RN: EDUFRN, 2014, p. 19-32.

GALLARDO, Maria Del Pilar Serrano. Intersetorialidade, a chave para enfrentar as Desigualdades Sociais em Saúde. Rev. Latino-Am. Enfermagem, Ribeirão Preto, v. 27, e3124, 2019.

GUARÁ, Isa. PROTEÇÃO INTEGRAL EM REDES SOCIAIS. In: Redes de proteção social / [coordenação da publicação Isa Maria F. R. Guará] . -- 1. ed. -- São Paulo : Associação Fazendo História : NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. -- (Coleção Abrigos em Movimento)

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersectorialidade. Saude soc., São Paulo, v. 6, n. 2, p. 31-46, Dec. 1997.

KALEIDOS.RED, F. Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica. España: Ediciones Trea, S. L, 2010.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. Serviço Social em Revista, v. 16, n.1, p. 30-42, Jul-Dez 2013.

KOGA, Dirce. Proteção social no território: entre o texto e o contexto. Unifal em Pesquisa, São Paulo SP, v.6, n.2 abril 2016

LOTTA, Gabriela; FAVARETTO, Arilson. Os Arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil : uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. In: Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento / Alexandre de Ávila Gomide, Ana Karine Pereira, editores. - Rio de Janeiro : Ipea, 2018, pp. 238-264.

MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. R. Transversalidade e Intersetorialidade: Mapeamento do Debate Conceitual no Cenário Brasileiro. Administração Pública e Gestão Social, v. 10, n. 1, p. 22-33, 2018.

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Efeitos intersectoriais e transversais e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas nos municípios do Ceará. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 53, n. 1, p. 64-83, Feb. 2019.

PINTO, Patrícia; SILVA, Raquel. Socioeducação: que prática é essa? In: PAIVA, Ilana; SOUZA, Candida; RODRIGUES, Daniela (Orgs.). Justiça juvenil: teoria e prática no sistema socioeducativo. Natal, RN: EDUFRRN, 2014, p. 19-32.

PIRES, Roberto. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. In: MATOSO, J.; XEREZ, F.; LOFRANO, R. (Orgs.) Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 26 (2016)- . Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

RELATÓRIO AVALIATIVO ECA 25 ANOS Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2016.

SANDIM, Tatiana. Mudanças recentes no programa travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012

SANTOS, Danielle Maria. Proteção Integral e Proteção Social de Crianças e Adolescentes: Brasil, Políticas Públicas e as Cortes Superiores. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2001.

SILVA, Laura A. M.; BURGOS, Fernando ; MEDEIROS, Anny K. . Orçamento Público Municipal da Cultura: Função, Subfunção ou Sem-Função?. CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, v. 23, p. 376-396, 2018.

SOUZA, Michele Souza e; MACHADO, Cristiani Vieira. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 23, n. 10, p. 3189-3200, Oct. 2018.

SPOSATI, Aldaiza. Território e gestão de políticas sociais. Serviço Social em Revista, v. 16, n.1, p. 05-18, Jul-Dez 2013.