

DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO PLANO DECENAL DOS DIREITOS
HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

**PUBLIC POLICIES FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS: AN
ANALYSIS FROM THE DECENNIAL HUMAN RIGHTS PLAN**

<i>Recebido em:</i>	17/09/2017
<i>Aprovado em:</i>	15/12/2017

Ismael Francisco de Souza¹
Johana Cabra²

RESUMO

O presente artigo realiza um estudo sobre as políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil, a partir da análise do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Tem por objetivos verificar se os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, assegurados constitucionalmente, são efetivados através das políticas públicas e se o Plano Decenal cumpre com seu papel de articulador das políticas na área da infância, sob quais âmbitos de ação. Objetiva também analisar se há aplicação da

¹ Doutor em Direito – UNISC/RS; Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC);. Endereço eletrônico: ismael@unesc.net

² Mestranda em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC; Especialista em Direito Civil e em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Endereço Eletrônico: johanacabral712@hotmail.com



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

transversalidade na gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes. Conclui-se que o Plano Decenal constitui importante instrumento de planejamento das políticas públicas para crianças e adolescentes e requer ação integrada do Sistema de Garantias na implementação, avaliação e redefinição das políticas públicas que estejam constantemente alinhadas com as demandas e transformações. O método de procedimento foi o monográfico e o de abordagem, o dialético, utilizando-se, para tanto, da pesquisa documental e bibliográfica.

Palavras-chave: adolescente; criança; políticas públicas; transversalidade.

ABSTRACT

This article performs a study about the public policies for children and adolescents in Brazil through the analysis of the Children and Adolescents Human Rights Plan. Our main objectives are to verifying if children and adolescents' fundamental rights, guaranteed by the Constitution, are put into implemented through public policies and the Decennial Plan acts accordingly to its role of articulator of the policies in the area of childhood and in what perspectives. It aims also at analyzing if there is in fact application of transversality in the management of public policies for children and adolescents. It is concluded that the Decennial Plan is an important tool for planning public policies for children and adolescents and requires integrated action of the Guarantee System in the implementation, evaluation and redefinition of public policies that are constantly aligned with the demands and transformations. The methodology used was the monographic, the approach was the dialectical, through documental and bibliographical research.

Keywords: adolescent; child; public policies; transversality.

INTRODUÇÃO



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Após cerca de vinte anos de ditadura militar, o Brasil passou por um processo de redemocratização, que teve início em 1980 e culminou com a elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, fruto da intensa participação e mobilização de movimentos sociais (no caso da infância, destaca-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua), e de um contexto de adesão, cada vez maior, a importantes documentos internacionais de proteção aos direitos humanos (PIOVESAN, 1999).

Com a Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e possui, dentre os seus fundamentos, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, incisos II e III, respectivamente). Logo no artigo 3º, são elencados os seus objetivos fundamentais: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer tipo: origem, raça, sexo, cor ou idade.

O novo texto constitucional assegura, no artigo 5º, um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, como a igualdade entre homens e mulheres, a liberdade de manifestação do pensamento, a inviolabilidade da intimidade, o acesso à informação, o devido processo legal, dentre outros. Nos artigos 6º ao 11º, dispõe sobre os direitos sociais, como o direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e o direito de assistência aos desamparados. Para Sodré (2015, p. 242), “[o]s direitos fundamentais sociais, em sua principal característica, são direitos a ações positivas; não são direitos contra o Estado, mas sim direitos através do Estado, [...]”. Tratam-se, portanto, de direitos prestacionais, que demandam uma ação, por parte do Estado, em efetivar tais direitos mediante prestações sociais positivas.

É com a Constituição Federal de 1988 também que crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos. O artigo 227, *caput*, estabelece o dever da família,



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

da sociedade e do Estado (responsabilidade tríplice) em assegurar-lhes, com absoluta prioridade, os direitos “à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”, salvando-os de “toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) corporifica a previsão constitucional, adotando expressamente o Paradigma da Proteção Integral (artigo 1º) e estabelecendo que “a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana” (artigo 3º, *caput*). Cria o Sistema de Garantias de Direitos e nele, dentro da política de atendimento, os conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, os quais, consoante disposição do artigo 88, inciso II, constituem órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária através de organizações representativas.

Desse modo, os Conselhos de Direitos assumem a competência para criação de programas específicos, identificados com as realidades locais e capazes de atender às necessidades das populações em suas próprias comunidades. É nessa instância que se faz o diagnóstico da situação de crianças e adolescentes do município, propondo soluções de enfrentamento mediante o oferecimento de uma política de atendimento adequada às necessidades. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 83).

Assim, os Conselhos de Direitos são órgãos importantes para a formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes. A composição paritária implica a participação de pessoas vinculadas ao poder público e de representantes da sociedade civil.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Sua atuação compreende o diagnóstico das realidades locais e a formulação de políticas através das Conferências e dos Planos de Direitos (como o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes). A natureza deliberativa de suas decisões, por sua vez, constitui instrumento essencial para a vinculação da administração pública, que deverá atender aos seus comandos, nos termos da deliberação proposta. Cumpre ressaltar que “a participação da sociedade neste processo de construção de políticas públicas para a infância não isenta o Estado e todos os seus órgãos de serem também atores diretos neste processo, [...]” (LIMA; VERONESE, 2017, p. 571).

A despeito de todo o aparato normativo e operacional instituído, os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes continuam sendo violados. As desigualdades sociais no país ainda são grandes. Ademais, de acordo com Sposati (2016), o Brasil vive uma crise estrutural que atinge a América Latina e que se relaciona com as regulações dos ajustes do capitalismo globalizado. Para além de uma crise econômica, vivemos, no Brasil, uma profunda crise política, decorrente do confronto entre os interesses de classe (SPOSATI, 2016), principalmente, dos escândalos provocados pela corrupção e desvio dos recursos públicos.

Portanto, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), consoante indicadores de 2015, no Brasil, existem 2.802.258 (dois milhões, oitocentos e duas mil, duzentos e cinquenta e oito) crianças e adolescentes, na faixa de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos que se encontram fora da escola (UNICEF, 2017). “Do total fora da escola, 53% vivem em domicílios com renda per capita de até ½ salário mínimo” (UNICEF, 2017, p. 3). Ainda, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 600.000 (seiscentas mil) crianças de até 10 (dez) anos de idade não possuíam o registro civil de nascimento, e em relação à população indígena a situação é ainda mais grave: somente 57,9% das crianças foram registradas no primeiro ano de vida (UNICEF, 2015). E mais: no ano de 2014, segundo



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

dados preliminares, dos 42.291 (quarenta e dois mil, duzentos e noventa e um) homicídios por arma de fogo registrados no Brasil, 25.255 (vinte e cinco mil, duzentos e cinquenta e cinco) vitimaram jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos (WAISELFISZ, 2016). As estatísticas relativas ao trabalho infantil são igualmente violadoras: dados da PNAD apontaram, em 2014, a existência de 3.331.378 (três milhões, trezentos e trinta e uma mil, trezentos e setenta e oito) crianças e adolescentes, na faixa de 5 (cinco) a 17 (dezesete) anos, em situação de trabalho infantil (FNPETI, 2016).

É evidente o distanciamento entre as disposições normativas e a realidade social. Assim, para a defesa contundente da dignidade humana deve-se permanentemente construir políticas públicas condizentes com outros paradigmas teóricos, com uma concepção de Estado social, presente e interventor. (FALEIROS JÚNIOR; BORGES, 2011, p. 56).

Diante da expressiva violação aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil e da necessidade de implementação de políticas públicas que modifiquem esse cenário, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) aprovou em 2011 o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, com base nos princípios, eixos e diretrizes da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, estabelecendo objetivos e metas, os quais servirão de base para os Planos Decenais (dos Estados e Municípios), bem como para o processo de elaboração de cada Plano Plurianual (PPA), no período de 2011 a 2020, pelo executivo federal, tudo sob a coordenação do CONANDA e da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), da Presidência da República.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Assim, objetiva-se analisar no presente trabalho a contribuição do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para a construção de políticas públicas e promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, bem como a possibilidade de aplicação da gestão transversal nas respectivas políticas.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: DELIMITANDO CONCEITOS

Antes de adentrar ao estudo do Plano Decenal propriamente dito, é preciso situar o tema das políticas públicas: seu conceito, classificação, tipologia, fases e atores, para que seja possível a compreensão de sua importância e real contribuição para a redução das desigualdades e garantia dos direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes.

Inicialmente, é preciso destacar que as políticas públicas constituem um ramo da ciência política (BUCCI, 2001; SOUZA, 2006), mas não se confundem com a política em si. Partindo da formulação de Gorcevski e Martin (2011, p. 123), “[a] política é a arte da gestão dos assuntos públicos e a tomada de postura sobre as decisões fundamentais que comprometem a vida e o futuro de uma comunidade.”. As políticas públicas, por sua vez, na definição de Rua (2009), são uma fração da atividade política. Nesse sentido, importa assinalar que “[...] embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.” (RUA, 2009, p. 20).

Ainda, cumpre frisar que o estudo das políticas públicas não pode se dar de maneira fragmentada, tampouco isolada dos meandros que envolvem a sociedade e o Estado, como um todo (SCHMIDT, 2008). Para uma adequada compreensão da temática, torna-se indispensável uma visão holística, que contemple campos multidisciplinares, a exemplo da sociologia, da economia, da antropologia, do direito e da ciência política (SOUZA, 2006; LIMA; VERONESE, 2017). “As políticas públicas repercutem na economia e



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.” (SOUZA, 2006, p. 25).

As políticas públicas são instrumentos que materializam os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Trata-se de tema cada vez mais recorrente nas pesquisas e debates sobre os dilemas sociais e as estruturas e práticas políticas desenvolvidos para resolvê-los ou mitiga-los, visto que muitas vezes, os assuntos públicos não são tão simples ou fáceis de se resolverem (FORTES; COSTA, 2013).

“Na América Latina, e mais especificamente no Brasil, a análise estudo sobre as políticas públicas iniciaram no final da década de 1970 e início dos anos 1980, no período de redemocratização.” (LIMA; VERONESE, 2017, p. 560). Seu conceito relaciona-se com os problemas reais que atingem a esfera pública (SCHMIDT, 2008) e o modo como se dará a ação do governo para solucioná-los, numa verdadeira tradução dos “[...] propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26).

Não há um único conceito sobre políticas públicas. As conceituações são diversas e abrangem autores estrangeiros (como Lowi, Peters, Dye, Lynn, Lasswell e Subirats) e nacionais (a exemplo de Souza, Rua, Schmidt, Bucci, dentre outros). Ficamos com o conceito de Subirats et al. (2008, p. 36), segundo os quais uma política pública poderia ser definida como:

[...] una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones del lugar a actos formales, con um grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

Depreende-se que as políticas públicas compreendem um conjunto de decisões e de ações destinadas a resolver um problema coletivo. Tais decisões ou ações, segundo os autores, englobam um conjunto de atividades normativas e administrativas que só produzirão efeitos se os atores políticos, administrativos e sociais anuírem a elas. Eles destacam que, na vigência do Estado liberal, boa parte da legislação limitava-se à fixação do marco de condições que propiciariam a solução dos problemas por parte da livre interação dos atores privados. Dessa forma, as atividades públicas restringiam-se à elaboração de leis. Diante de um litígio (de um problema coletivo), caberia ao tribunal aplicá-las ao caso apresentado. Com o surgimento e desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social (a partir dos anos 1930 e, principalmente de 1950), o Estado passou a intervir diretamente no tecido social com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas direcionadas a soluções de problemas concretos. Ao mesmo tempo, desenvolveu-se um rico campo de pesquisas acadêmicas e debates voltados à reflexão crítica sobre o tema, sobretudo as implicações econômicas e os dispositivos legais, os meios de persuasão e de informação social (SUBIRATS et al., 2008). “São, portanto, as políticas públicas, instrumentos de ordem político-administrativa a serviço da população que visam aprimorar ou melhorar a sua qualidade de vida de modo geral” (LIMA; SALEH, 2016, p. 9).

O objeto das políticas públicas são as demandas sociais com relevância suficiente para ingressarem na agenda pública (PARANÁ, 2015), por isso a importância da participação popular ao longo de todo o processo.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Usualmente as políticas públicas são classificadas como políticas sociais (envolvendo áreas como saúde, educação, seguridade, assistência social e habitação) e políticas macroeconômicas (a exemplo das políticas fiscal e monetária). Contudo, Subirats et al. (2008) destacam a existência das políticas agrícola, urbana, energética, ambiental, dentre outras. Existem, também, as políticas para crianças e adolescentes, tal qual a especialidade da área, que concebe como criança toda pessoa até doze anos incompletos e adolescente, toda pessoa entre doze e dezoito anos (consoante o disposto no artigo 2º, *caput*, do Estatuto protetivo).

Lowi (1964; 1972) propõe uma classificação tipológica que divide as políticas públicas em: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Muito mais do que mera atividade simplificadora, cada uma dessas áreas constitui-se em verdadeiras arenas de poder, com sua própria estrutura política, processo político e relações de grupo. “Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente”. (SOUZA, 2006, p. 28). Na perspectiva de Lowi (1964, p. 179, tradução nossa), as políticas distributivas “são caracterizadas pela facilidade com que podem ser desagregadas e dispensadas, unidade por unidade, cada unidade mais ou menos isolada das outras e de qualquer regra geral”, são, portanto, “decisões altamente individualizadas”. Nas palavras de Schmidt (2008, p. 2313), tais políticas “[...] consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos sociais específicos.”

As políticas regulatórias, para Lowi (1964, p. 179, tradução nossa), “são também específicas e individuais em seu impacto”, mas não são tão amplas e abrangentes quanto as políticas distributivas. Para o autor, “as políticas regulatórias se distinguem das distributivas no fato de, a curto prazo, as decisões regulatórias envolverem uma escolha direta sobre quem será favorecido e quem será preterido” (1964, p. 179, tradução nossa) no processo. Schmidt (2008, p. 2314) esclarece que essas políticas “regulam e ordenam”, bem



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

como criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos, sendo seus efeitos, em geral, de longo prazo. Ele alerta, ainda, para o fato de que tais políticas podem atingir “interesses localizados” e provocar reações em determinados setores (p. 2314).

As políticas redistributivas são “semelhantes às políticas regulatórias no sentido de que as relações entre grandes categorias do setor privado estão envolvidas e, dessa forma, decisões individuais devem estar inter-relacionadas” (LOWI, 1964, p. 181, tradução nossa). Os impactos das políticas redistributivas constituem uma amplitude maior e abrangem as diversas classes sociais, tanto “os que têm posses quanto os que não têm, os grandes e os pequenos, os burgueses e os proletários” (p. 181, tradução nossa), questões diretamente relacionadas com a noção e a redistribuição da propriedade privada.

As políticas constitutivas, por sua vez, têm um caráter mais profundo e estrutural. Estão ligadas aos processos e procedimentos da política, afetam todas as demais políticas e relacionam-se com a “criação ou modificação das instituições políticas” (SCHMIDT, 2008, p. 2314). Schmidt (p. 2314) cita como exemplos dessas políticas: “a definição do sistema de governo, o duplo sistema eleitoral; as reformas políticas e administrativas”. Um dos exemplos citados por Lowi (1972) é o plano econômico proposto pelo presidente Roosevelt determinando profundas reduções nos salários dos funcionários do governo e nas pensões dos veteranos de guerra. Outro exemplo de políticas constitutivas são as reformas eleitorais e as leis que regem o funcionamento dos partidos políticos e o uso da propaganda. Tais políticas afetam, de modo profundo e consistente, um grande número da população (LOWI, 1972). De modo geral, “[a]s políticas envolvem sempre a questão da distribuição de bens e recursos públicos para os diversos segmentos da sociedade” (SCHMIDT, 2008, p. 2314).

As políticas públicas também compreendem fases ou ciclos, que se iniciam com o surgimento dos problemas e terminam com a avaliação dos resultados obtidos (SUBIRATS et al., 2008). Tal classificação, frequentemente mencionada nos estudos sobre a temática



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

(com certo grau de diferenciação entre os autores, é claro), juntamente com sua correta compreensão, permitem aos gestores uma melhor condução do processo e o aperfeiçoamento das políticas (RUA, 2009).

Souza (2006, p. 29) propõe que o ciclo da política pública constitui-se de seis estágios: “[...] definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. Autores como Schmidt (2008, p. 2315-2321) e Subirats et al. (2008, p. 42-44) sugerem cinco fases: percepção e definição de problemas, inserção na agenda política, formulação da política, implementação e avaliação. Segundo Rua (2009, p. 37), essas fases são “sequenciais e interativas-iterativas”, formando o chamado processo político.

Sem qualquer pretensão de exaurir o conteúdo de cada fase, cumpre realizar alguns apontamentos a partir da classificação apresentada por Schmidt (2008) e Subirats et al. (2008). A primeira fase, da percepção e definição de problemas, é a condição essencial para que uma situação gere, efetivamente, uma política pública. “De manera más general, podríamos decir que surge un problema cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable.” (SUBIRATS et al., 2008, p. 44). A segunda fase, de inserção na agenda política (*agenda setting*), consiste na seleção das questões ou problemas mais relevantes, dentre todos os existentes, como numa espécie de filtragem. Ressalta-se que essa agenda não consiste num documento solene ou escrito (SUBIRATS et al., 2008; SCHMIDT, 2008). Tampouco,

[o] fato de um governo não colocar um problema relevante na agenda política não se explica necessariamente pela falta de interesse dos governantes; é possível que não tenham força suficiente para fazê-lo ou que outras prioridades já definidas requeiram toda a energia política disponível. (SCHMIDT, 2008, p. 2316).



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Para Subirats et al. (2008, p. 44), a fase da formulação compreende a definição de um “modelo causal” e a formulação de um programa de atuação, o que Schmidt (2008, p. 2317-2318) considera como o “[...] momento da definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas [...]”. É nessa fase também, que acontece a estipulação das diretrizes, dos objetivos e das metas (SCHMIDT, 2008). A fase da implementação, para Schmidt (2008), trata da concretização da formulação, mas não se restringe ao aspecto prático, de mera execução daquilo que foi planejado. Nessa fase, “[s]ão requeridas novas decisões e são comuns redefinições acerca de terminados aspectos da formulação inicial.” (SCHMIDT, 2008, p. 2318). Schmidt (2008) aponta a necessidade de articulação entre as fases da formulação e da implementação, do entrosamento e compartilhamento de conhecimentos entre os atores dessas fases (por meio de uma visão integradora e do trabalho em redes), para que as políticas públicas sejam realmente exitosas. A última fase consiste na avaliação da política implementada, com a identificação dos êxitos e falhas ocorridas no processo, para determinação da “continuidade ou mudança da política” (SCHMIDT, 2008, p. 2320), uma vez que ela não se dá de forma estática.

As políticas públicas são compostas também por seus atores. Os atores “políticos” são todos aqueles cujos interesses poderão ser positiva ou negativamente afetados pela política pública. Esses atores podem ser indivíduos, organizações ou grupos. Podem também ser atores públicos, que exercem funções públicas, como os políticos e os burocratas. Ou podem ainda ser atores privados, como os empresários, os trabalhadores, as Organizações Não Governamentais (ONGs), as associações, as empresas multinacionais, as grandes corporações financeiras e até mesmo as mídias, cada um em sua especificidade, característica peculiar, bem como em sua relação e influência com determinada política pública (RUA, 2009). “Cada um desses atores defenderá seus interesses, de modo que as



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

demandas que estão relacionadas a eles possam ser objeto da criação de uma política pública.” (PARANÁ, 2015, p. 17).

No entendimento de Rua (2009, p. 44-45):

O comportamento racional implica fazer escolhas que, por sua vez, significam renunciar. Ou seja, em qualquer situação de escolha sempre haverá pelo menos uma alternativa à qual alguém tem de renunciar quando decide o que quer fazer. Por este motivo é que podemos dizer que toda escolha tem seu custo. [...] A escolha racional, porém, apresenta diversas dificuldades. Primeiro, nem sempre os atores têm informação correta e completa sobre as alternativas. Segundo, nem sempre os atores são capazes de hierarquizar suas preferências e saber – de fato – o que querem.

Portanto, para que uma política pública seja positivamente avaliada, no sentido da solução ou superação do problema inicialmente identificado, é de extrema importância que seus atores conheçam correta e integralmente o problema, as questões de fundo e as alternativas, bem como realizem uma escolha racional e consciente da política a ser adotada. Uma política adequada deve primar pela emancipação do sujeito, inserção social e promoção de direitos.

Por fim, é imprescindível distinguir as políticas de Estado das políticas de governo. As políticas de Estado estão relacionadas com a organização do Estado, com a sua estruturação e finalidades essenciais, enquanto as políticas de governo consistem em ações pontuais a partir das estruturas já consolidadas. Destinam-se à realização dos mais diversos objetivos e poderão sofrer variações, a depender da troca dos governos (AITH, 2006). Portanto, “[...] uma política de Estado exige uma continuidade, deve ser perene e não pode



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

ser quebrada ao sabor da troca de governantes.” (AITH, 2006, p. 237), refém às variações das plataformas de governo.

Após todo o exposto, verifica-se que mais importante do que compreender as políticas públicas é contribuir para a solução dos problemas públicos, usando-as como instrumentos de transformação social e de promoção dos direitos.

2. ANÁLISE DO PLANO DECENAL DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Segundo Schmidt (2008, p. 2318), “[a]s políticas adquirem concretude através de *Planos* ou *Programas*, os quais originam *Projetos*, que se desdobram em *Ações*.”. Passa-se, portanto, à análise do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA no ano de 2011, em celebração, à época, aos 20 (vinte) anos da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Plano Decenal foi criado de acordo com a Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, com o objetivo muito claro de que ele, tal qual o Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH3), “se constitua em plano articulador de várias políticas setoriais” e contribua com o processo de planejamento público brasileiro (BRASIL, 2010, p. 4). Isso se deu a partir da constatação de que:

[a] pesar dos inúmeros avanços e da priorização dada na última década para o fortalecimento das políticas públicas na área em praticamente todo o país, persistem problemáticas históricas, como o trabalho infantil, a situação de rua, a forte tendência à institucionalização e a banalização da violência praticada contra crianças e adolescentes oriundas de segmentos populares. Por outro



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

lado, a universalização das políticas protetivas ainda não foi garantida, tampouco as instâncias especializadas e regionalizadas dos sistemas de justiça e de segurança, demandando a necessidade de maiores investimentos aos grupos de maior vulnerabilidade, em função da pobreza, da estigmatização ou da exposição à violência. (BRASIL, 2010, p. 25-26).

Pode-se dizer que o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente é o primeiro documento de planejamento das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil, resultado de uma iniciativa pioneira na área da infância e inédita na América Latina. O respectivo documento vem sendo construído desde a criação do CONANDA em 1992 e é fruto da atuação dos Conselheiros, bem como dos debates realizados nas oito conferências nacionais promovidas pelo CONANDA, com destaque para a 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (ocorrida em Brasília, no ano de 2009), que teve como tema central a formulação das diretrizes para a Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente e o Plano Decenal (BRASIL, 2010).

Em 2010, foi constituído um Grupo de Trabalho Interministerial, com o objetivo de consolidar as diretrizes aprovadas na 8ª Conferência. Esse grupo compõe-se de representantes de vários ministérios do Governo Federal (como da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Social, do Planejamento, do Orçamento e Gestão, dentre outros), coordenados pela Secretaria dos Direitos Humanos e pelo próprio CONANDA (BRASIL, 2010).

Cada Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (dos Estados e Municípios) deverá também elaborar seu respectivo Plano Decenal a partir das bases já delineadas na Política Nacional e no Plano Decenal dos Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Tais instrumentos poderão nortear também os Planos Plurianuais, elaborados quadrienalmente mediante leis de iniciativa dos Poderes Executivos, com o objetivo de, nos termos do artigo 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988, estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, bem como as relativas aos programas de duração continuada.

A Resolução nº 161/2013 do CONANDA (que estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente nos âmbitos estadual, distrital e municipal) determinou que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente teriam o prazo de até 12 (doze) meses, a contar da data de sua publicação, para elaborarem e deliberarem os seus respectivos Planos Decenais (art. 6º). Na sequência, sobreveio a Resolução nº 171/2014, também do CONANDA, ampliando os prazos de elaboração e deliberação do Plano, cabendo aos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal concluí-los até o dia 03 de dezembro de 2015 (art. 6º) e aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente concluí-los até o dia 03 de dezembro de 2016 (art. 7º)³. As respectivas resoluções dispõem, ainda, sobre a necessidade de criação, por cada Conselho de Direito, de uma Comissão Intersetorial responsável pela discussão e elaboração do plano, o qual será submetido, após a conclusão dos trabalhos, à aprovação e deliberação pelo respectivo Conselho. Essa comissão será composta de representantes do próprio Conselho de Direitos (que a coordenará), do Conselho Tutelar, de conselhos setoriais (como os de saúde, educação, esporte, cultura, lazer e assistência social), de órgãos estaduais, distrital e municipais gestores das políticas sociais, do Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente e organizações da sociedade civil que integram o

³ A despeito de o último prazo ter findado em dezembro de 2016, muitos Conselhos (Estaduais e Municipais) ainda não finalizaram o Plano Decenal, a exemplo do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Catarina (CEDICA-SC), do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul (CEDICA-RS) e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Criciúma (SC). O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná foi o primeiro, dos Conselhos Estaduais, a entregar o Plano Decenal.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Sistema de Garantias de Direitos, bem como das próprias crianças e adolescentes (art. 5º da Resolução nº 171/2014).

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes tem por base os princípios, eixos orientadores e diretrizes da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Os princípios da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes são: universalidade dos direitos com equidade e justiça social; igualdade e direito à diversidade; proteção integral para a criança e o adolescente; prioridade absoluta para a criança e o adolescente; reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; descentralização político-administrativa; participação e controle social; e intersetorialidade e trabalho em rede. Os dois primeiros (da universalidade dos direitos e igualdade e direito à diversidade), são princípios universais dos direitos humanos. Já os princípios da proteção integral, prioridade absoluta e reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, são próprios do Direito da Criança e do Adolescente. Os três últimos (descentralização político-administrativa, participação e controle social e intersetorialidade e trabalho em rede), são princípios “[...] voltados para a organização da política de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.” (BRASIL, 2010, p. 27). Quanto ao princípio da descentralização, Custódio (2009, p. 37) destaca a sua importância na “[...] aproximação da política, bem como do direito da realidade social concreta, o que estimula novas relações democráticas e participativas, muitas vezes consideradas como núcleo essencial do processo de construção de políticas públicas.”. Tais princípios são inegociáveis e orientadores de toda a ação materializadora da política (BRASIL, 2010).

A Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes está estruturada em cinco eixos orientadores: o da promoção dos direitos; o da proteção e defesa dos direitos; o da participação de crianças e adolescentes; o do controle social da efetivação dos direitos e o da gestão da política. Para cada eixo, foram definidas diretrizes,



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

que se relacionam também com os princípios. No que tange ao terceiro eixo, de participação das crianças e adolescentes, cumpre destacar sua relação com as ações-fim do Sistema de Garantias dos Direitos:

Ter a opinião de crianças e adolescentes considerada nas ações voltadas ao seu grupo etário, assim como sua presença garantida em diferentes espaços e níveis decisórios, de acordo com as peculiaridades do seu estágio de desenvolvimento, é visto aqui como parte do desenvolvimento integral infanto-adolescente. Esse eixo se destaca ainda por sua transversalidade e conectividade, ou seja, proteção e defesa dos seus direitos que fazem parte dos eixos iniciais, mas também na formulação e implementação da Política, constituintes dos eixo-meios subsequentes. (BRASIL, 2010, p. 29).

Assim, o primeiro eixo, da promoção dos direitos, compõe-se de duas diretrizes. A primeira diretriz é a da “[p]romoção da cultura do respeito e da proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito da família, das instituições, e da sociedade.” (BRASIL, 2010, p. 30). A segunda refere-se à universalização do acesso a políticas públicas de qualidade, garantidoras dos direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias, que incluam a superação das desigualdades, promovendo a equidade e afirmando a diversidade (BRASIL, 2010).

O segundo eixo, da proteção e defesa dos direitos, compõe-se também de duas diretrizes: a da “universalização e fortalecimento dos conselhos tutelares, objetivando a sua atuação qualificada” e a diretriz da “proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados” (BRASIL, 2010, p. 30).



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Por sua vez, o terceiro eixo, da participação de crianças e adolescentes, possui uma única diretriz, relativa ao “[f]omento de estratégias e mecanismos que facilitem a expressão livre de crianças e adolescentes sobre os assuntos a eles relacionados e sua participação organizada, considerando sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.” (BRASIL, 2010, p. 30).

Para o eixo do controle social da efetivação dos direitos, foi selecionada a diretriz que trata da universalização e do fortalecimento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, com o intuito de: “[...] assegurar seu caráter paritário, deliberativo e controlador, garantindo a natureza vinculante de suas decisões.” (BRASIL, 2010, p. 31).

O quinto e último eixo, da gestão da política, compreende cinco diretrizes: a de fomento e aprimoramento das estratégias de gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes; a de efetivação da prioridade absoluta (tanto no ciclo quanto na execução orçamentária das três esferas de governo) para a Política Nacional; a de qualificação dos profissionais atuantes nas redes de promoção, proteção e defesa dos direitos; a diretriz que trata da implementação de monitoramento gerencial do Plano Decenal e de seu respectivo orçamento; e a de produção de conhecimentos na área, com sua correspondente aplicação ao “processo de formulação de políticas públicas” (BRASIL, 2010, p. 31).

Portanto, os princípios, eixos e diretrizes da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, vistos acima, serviram de base para a construção do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, que elenca, para cada diretriz, objetivos estratégicos e metas. Dada a extensão do Plano Decenal (são ao todo 32 objetivos estratégicos e 90 metas), serão analisados apenas alguns deles, considerados imprescindíveis à elaboração das políticas públicas para crianças e adolescentes, ainda que todos possuam igual relevância. Vale frisar, ainda, que “[...] a formulação de uma política é uma fase preliminar do processo de planejamento e operacionalização dessa política.”



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

(BRASIL, 2010, p. 31) e que tão importante quanto a definição das metas físicas, é a estipulação do respectivo aporte financeiro, razão pela qual o Plano Decenal deverá ser considerado quando da elaboração dos Planos Plurianuais.

Assim, quanto ao eixo da promoção dos direitos de crianças e adolescentes, colacionam-se os objetivos estratégicos nº 01 e 02 (e suas respectivas metas), relativos à primeira diretriz, que visa à promoção da cultura do respeito e da proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes:

Objetivo Estratégico 01 - Promover o respeito aos direitos da criança e do adolescente na sociedade em geral e nos meios de comunicação de modo a consolidar uma cultura de cidadania.

Meta 1 - Até 2020, produzido e distribuído a 100% das crianças e adolescentes da rede pública de ensino fundamental e 100% das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e das atendidas pela estratégia de Saúde da Família, material educativo para a disseminação dos direitos de crianças e adolescentes.

Meta 2 - Até 2020, redução em 50% da cobertura de matérias discriminatórias e violadoras dos direitos da criança e do adolescente nos meios de comunicação segundo aferição por agência independente.

Meta 3 - Até 2020, extinta a veiculação da publicidade comercial dirigida a crianças, com conteúdo impróprio para esse grupo etário.

Meta 4 - Até 2010, realizadas campanhas anuais intersetoriais e de cunho educativo de promoção dos direitos e prevenção à violência contra crianças e adolescentes.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Objetivo Estratégico 02 – Fortalecer as competências familiares em relação à proteção integral e educação em direitos humanos de crianças e adolescentes no espaço doméstico.

Meta 5 - Até 2020, universalizada, nas capitais e municípios metropolitanos e incluídos nos Territórios de Cidadania, a oferta de ações para famílias com foco em práticas educativas e de cuidados de crianças e adolescentes na perspectiva dos direitos humanos. (BRASIL, 2010, p. 32-33).

Verifica-se que tais objetivos e metas correspondem políticas públicas que promovem os direitos de crianças e adolescentes a partir da interferência na sociedade e nos meios de comunicação (visando sua transformação no que tange ao respeito e não violação dos direitos), e da própria família, fortalecendo-a, para que conheça e assegure a proteção integral e os direitos humanos de suas crianças e adolescentes.

Também no eixo da promoção dos direitos, destacam-se os objetivos estratégicos nº 08 e 11, ligados à segunda diretriz (universalização do acesso a políticas públicas de qualidade), direcionados à melhoria dos serviços e à garantia do acesso e permanência no ensino, bem como da aprendizagem com qualidade e da educação integral:

Objetivo Estratégico 08 - Fortalecer a política de Assistência Social na oferta de serviços de proteção social básica e especial às crianças, adolescentes e famílias que delas necessitem.

Meta 15 - Até 2020, oferta de co-financiamento a 100% dos municípios para implantação e qualificação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF – nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Meta 16 - Até 2020, oferta de co-financiamento a 100% dos municípios com mais de 20 mil habitantes para implementação e qualificação do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos – PAEFI nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS. (BRASIL, 2010, p. 34).

Objetivo Estratégico 11 - Universalizar o acesso e promover a permanência de crianças e adolescentes na educação básica, concluída em idade adequada, garantindo aprendizagem de qualidade e a educação integral, com a ampliação de tempos, espaços e oportunidades.

Meta 31 - Até 2015, toda a demanda manifesta para 0 a 3 anos de idade incluída em creche de período integral.

Meta 32 - Até 2015, universalizado o atendimento de crianças de 04 e 05 anos na pré-escola.

Meta 33 - Até 2020, crianças e adolescentes no ensino fundamental sem distorção da idade-série superior a um ano. [...]. (BRASIL, 2010, p. 35).

Consoante o objetivo estratégico nº 08, verifica-se a importância das políticas sociais para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Como visto anteriormente, as políticas são multidisciplinares, de forma que as políticas de proteção para crianças e adolescentes incluem o fortalecimento da política de Assistência Social. De igual forma, é preciso estimular as políticas de educação (objetivo estratégico nº 11), para que seja possível o enfrentamento dos dados da PNAD, que dão conta da existência de quase três



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

milhões de crianças e adolescentes na faixa de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, fora da escola.

Por fim, destaca-se o objetivo estratégico nº 30, relativo à diretriz sobre a qualificação dos profissionais atuantes nas redes, pertencente ao eixo da gestão da política:

Objetivo Estratégico 30 - Implementar uma política de formação para atuação de profissionais nas políticas públicas para crianças e adolescentes, com ênfase na rede de conselheiros e conselheiras dos direitos e tutelares.

Meta 83 - Até 2015, 30% das Instituições de Ensino Superior na rede pública com disciplinas voltadas à atuação profissional em políticas públicas para crianças e adolescentes.

Meta 84 - Até 2015, formulado e em implementação plano nacional integrado de formação para os operadores do Sistema de Garantias dos Direitos.

Meta 85 - Até 2020, 100% dos conselheiros tutelares e de direitos incluídos em programas de capacitação de, no mínimo, 40 horas anuais. (BRASIL, 2010, p. 41).

Portanto, a construção de políticas públicas para crianças e adolescentes deve se direcionar também para a qualificação de todos que atuam no Sistema de Garantias de Direitos. Um dos maiores desafios no processo de elaboração do Plano Decenal, já apontado no documento preliminar, é o de fazer com que as diretrizes e objetivos elencados considerem, além das demandas atuais, as constantes transformações sociais (BRASIL, 2010). Por isso a importância da reavaliação periódica desses objetivos e metas pelo CONANDA. O Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente está



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

alinhado com a Política Nacional e constitui importante meio para a realização de políticas públicas na área da infância. Contudo, demanda atuação firme do CONANDA, bem como dos Conselhos Estaduais e Municipais, além de toda a rede, para que seja efetivamente implementado.

3. A APLICAÇÃO DA TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A ideia da transversalidade tem sido cada vez mais frequente na gestão das políticas públicas brasileiras e relaciona-se com a forma de ordenar a ação governamental (REINACH, 2013, p. 11). O Governo Federal é organizado em Ministérios: Ministério da Defesa; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Ministério dos Direitos Humanos; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Saúde; Ministério do Meio Ambiente, dentre outros. Caracteriza-se, portanto, por órgãos especializados, com agendas próprias e ações setorializadas. No entanto, os problemas que envolvem a sociedade de modo geral e, especialmente os que atinam aos direitos das crianças e dos adolescentes, são cada vez mais complexos, demandando a visão holística defendida por Souza (2006) e a inserção de um único tema em mais de uma pasta ou setor governamental.

Segundo Sandim (2012, p. 43), a complexidade exige transversalidade:

Por meio desta forma de trabalhar – inter-relacionada, transversal – é possível ser mais eficaz nas respostas a problemas complexos. É possível trabalhar junto, superando o trabalho isolado mesmo que muito eficientemente desenvolvido. É possível eliminar a superposição de tarefas, propondo atividades que prevejam uma



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

atuação conjunta e compartilhada. E é possível, ainda, multiplicar os resultados potenciais.

Para a autora, a transversalidade é um problema de gestão, largamente relacionado com a burocratização da administração pública, bem como com o estancamento da velha política e da velha administração. “O desafio fundamental é inventar uma tecnologia político-administrativa capaz de responder aos novos problemas da nova sociedade, que desmanche a desconexão entre as novas complexidades e as velhas simplicidades” (SANDIM, 2012, p. 44). Sugere, portanto, a transformação de estruturas organizacionais setorializadas (fragmentadas), em estruturas de gestão compartilhada.

As políticas transversais são comumente identificadas na atuação de Secretarias como a de Políticas para Mulheres, a de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a de Direitos Humanos (REINACH, 2013). Isso porque a origem da transversalidade, como instrumento para a implementação de políticas públicas, remonta à política de promoção da igualdade de gênero que, no âmbito internacional, ganhou força a partir de 1990, com as discussões sobre *gender mainstreaming*, termo cunhado nas conferências internacionais, como a de Beijing, em 1995 (SERRA, 2005). Contudo, Silva (2011) destaca que, apesar do enfoque dado pelo governo federal brasileiro sobre a temática direcionar-se mais para as políticas públicas destinadas a grupos vulneráveis, a transversalidade não é sinônimo de políticas para minorias.

Segundo Serra (2005), o conceito de transversalidade é de natureza organizativa. O autor considera que a transversalidade não se confunde com a multidisciplinariedade ou com a interdisciplinaridade, as quais trabalham com conceitos técnicos. A integração entre disciplinas pode se dar em estruturas organizadas de modo hierárquico (como a governamental). Contudo, a presença da multidisciplinariedade não garante a disposição de uma política transversal. A transversalidade também não se confunde com a coordenação



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

lateral ou interdepartamental, apesar de com elas apresentar algum tipo de relação. Na sua percepção, a especialidade da transversalidade está na “[...] introducción de líneas de trabajo no assignadas ni asignables verticalmente.” (SERRA, 2005, p. 4). Pela conceitualização do autor,

[...]a gestión transversal, en definitiva, se propone como instrumento organizativo adecuado para incorporar en el trabajo del conjunto de la organización o de una parte significativa de ella, el tratamiento de las políticas, los problemas, los puntos de vista, los segmentos de población, etc. que reflejan el carácter multidimensional de la realidad, sin eliminar ninguna de las dimensiones ya incorporadas en su trabajo mediante la estructura orgánica básica. (SERRA, 2005, p. 6).

Assim, os órgãos transversais contam com o que o autor nomeia de “objetos principais de trabalho” e que compreende: o conhecimento profundo e global do tema objeto da gestão transversal; a seleção e utilização de informação ampla e atualizada sobre o tema; a estipulação de objetivos estratégicos explícitos e quantificados para a política transversal; a identificação das barreiras que impedem o êxito dos objetivos; a colaboração para o desenho de estratégias e ações setoriais a serem adotadas pelos órgãos verticais para consecução dos objetivos; a contínua relação com as estruturas verticais pertinentes, a partir da constatação de que os temas transversais são da responsabilidade de todos; a informação da própria organização acerca da visão transversal trabalhada, com formação de seus profissionais; e a análise dos impactos, a evolução da situação social e a reelaboração das estratégias de atuação, quando necessário. (SERRA, 2005, p. 8).



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Reinach (2013, p. 88) considera que as políticas transversais “[...] seriam aquelas ações que teriam como finalidade essa busca de inserção das temáticas nas outras áreas de governo”, e reconhece que a transversalidade possui sentidos e usos diferentes no dia a dia da gestão das políticas. A autora identifica algumas práticas de transversalidade a partir das falas dos gestores públicos. Assim, aponta a “transversalidade horizontal”, também chamada de interministerial, que compreende as “atividades de articulação das Secretarias com os outros Ministérios” (p. 97). Há também a “transversalidade estratégica”, que está relacionada com o planejamento dos Ministérios, que se utilizam das conferências Municipais, Estaduais e Nacional, para identificar as prioridades de ação, para a definição políticas públicas: “[a]s Conferências são, idealmente, o momento de o governo se abrir para ouvir a sociedade e incluir seus anseios nos seus planos de ação” (p. 107)⁴. Por fim, Reinach (2013, p. 111) destaca a “transversalidade vertical”, que trata da preocupação com a implementação das respectivas políticas nos Estados e Municípios, o que muitas vezes compreende a criação de órgãos executivos especializados para sua consolidação.

A adoção da perspectiva transversal inegavelmente incorre na ampliação de custos de diferentes naturezas. Requer estratégia de coordenação, com transparência, pactuação e articulação, que envolve tempo, novos recursos e competências e que acarreta também nova configuração nas estruturas de poder: o domínio do processo e dos recursos passa a ser mais negociado e, ao demandar outras competências, pode desestabilizar posições já constituídas – resistências tornam-se previsíveis. (SILVA, 2011, p. 6).

⁴ O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, por exemplo, é o resultado das diversas conferências realizadas no país, mais especificamente “2.611 conferências municipais, 260 regionais e 27 estaduais/distrital” (BRASIL, 2010, p. 3).



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Tais quais os problemas relacionados com a desigualdade de gênero, os problemas afetos à população infanto-adolescente, no Brasil, são multidimensionais, refletindo-se em mais de uma área das políticas públicas. Assim, a temática do trabalho infantil, por exemplo, tem que ser conhecida na área da saúde (para identificar quando um ferimento não é resultante de uma brincadeira e sim de um acidente de trabalho), na área da educação (para compreender que aquela criança infrequente, na verdade, está trabalhando para ajudar no sustento familiar), na área da assistência social (que se voltará para o atendimento da criança ou do adolescente em situação de trabalho infantil, bem como de sua família, atentando-se às necessidades prementes e à possibilidade de sua inserção nos programas sociais), na área do trabalho e emprego (para coibição do trabalho infantil), dentre outros setores governamentais. O mesmo ocorre com as políticas de superação das desigualdades, de enfrentamento a situações de violência, de atenção integral à saúde, entre outras. A atuação transversal, ou gestão compartilhada, facilita o acesso à informação e à comunicação, evitando a duplicidade de procedimentos e, conseqüentemente, a demora na formulação e implementação das políticas e no enfrentamento do problema.

Ademais, considerando os principais objetos de trabalho de órgãos considerados transversais, sob a perspectiva de Serra (2005), ou simplesmente realizando uma leitura minuciosa do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, pode-se com tranquilidade afirmar que a transversalidade já vem sendo aplicada nas políticas públicas para crianças e adolescentes, sinalizando o respeito aos direitos fundamentais e humanos dos quais são titulares, como também a atenção ao princípio do melhor interesse ou do interesse superior da criança e do adolescente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

A Constituição Federal de 1988 reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e estabelece, no artigo 227, *caput*, a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado em garantir que direitos como a vida, saúde, alimentação, educação, dignidade (dentre outros) sejam-lhes assegurados com a mais absoluta prioridade. Sobressai-lhes também o dever de proteger as crianças e os adolescentes de toda forma de violência, negligência, exploração, discriminação, crueldade e opressão, em atenção ao Paradigma da Proteção Integral, também adotado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse sentido, a política pública é um dos meios para se materializar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. É a partir das Conferências (Nacional, Estaduais e Municipais) dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante a participação da sociedade e também das crianças e dos adolescentes, que se dá o processo de construção das políticas públicas. São nesses espaços que serão apresentados os problemas identificados, e destacados aqueles que ingressarão na agenda pública, demandando a ação do governo para resolvê-los.

Da análise do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, pôde-se constatar que trata-se de um importante instrumento de planejamento das políticas públicas para crianças e adolescentes, pois dispõe de objetivos e metas para cada eixo e diretrizes da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, a qual, por sua vez, compreende a promoção, proteção e defesa dos direitos, a participação de crianças e adolescentes, o controle social e a gestão da política. Constatou-se, ainda, que as políticas públicas nele elencadas direcionam-se para a sociedade, para os meios de comunicação, para a família, para o fortalecimento de outras políticas, para as próprias crianças e adolescentes (com políticas de educação, de proteção, de saúde, de atendimento, dentre outras), bem como para os operadores do Sistema de Garantias de Direitos.

Dessa forma, destaca-se a importância do constante acompanhamento da sociedade e dos atores diretamente envolvidos com o Sistema de Garantias na



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

implementação, avaliação e redefinição das políticas públicas para crianças e adolescentes, para que estejam constantemente alinhadas com as demandas e transformações sociais e com a complexidade dos problemas. Importante, ainda, assegurar o devido aporte financeiro, através dos Planos Plurianuais, para que a política pública desenhada seja passível de ser posta em prática.

Por fim, verifica-se a aplicação da transversalidade na gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil. É preciso atentar-se para novas formas de trabalho, inter-relacionadas, com atuação compartilhada, como já ocorre cotidianamente na prática dos atores da rede. Em verdade, a própria composição do Grupo de Trabalho Interministerial constituído em 2010 (para consolidar as diretrizes da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes) reúne representantes dos vários ministérios do Governo Federal. Também a composição das Comissões Intersectoriais de cada Conselho de Direitos (responsáveis pela discussão e construção dos planos Estaduais e Municipais) compreende a participação de representantes de conselhos setoriais e gestores das políticas sociais (nas áreas da saúde, educação, esporte, cultura, lazer e assistência social), o que demonstra a consciência de que o problema que atinge uma criança é um problema de todos os setores. Assim, a gestão transversal das políticas públicas para crianças e adolescentes é, portanto, outro elemento de extrema relevância para a garantia dos direitos fundamentais e humanos de crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217-245.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 2 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm >. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

_____. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011-2020**. Brasília, 2010.

_____. **Resolução nº 161, de 04 de dezembro de 2013**. Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Brasília, SEDH/CONANDA, 2013.

_____. **Resolução nº 171, de 04 de dezembro de 2014**. Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

Crianças e Adolescentes e altera os prazos dispostos na Resolução nº 161, de 03 de dezembro de 2013. Brasília, SEDH/CONANDA, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-16.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

FALEIROS JUNIOR, Roberto Galvão; BORGES, Paulo César Corrêa. Perspectivas críticas dos direitos humanos e políticas públicas no Estado brasileiro. In: MANÍGLIA, Elisabete (Org.). **Direito, políticas públicas e sustentabilidade: temas atuais**. São Paulo: Cultura Acadêmica: UNESP, 2011. p. 51-58.

FNPETI. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. **O trabalho infantil nos principais grupamentos de atividades econômicas no Brasil**. Brasília, DF., 2016. Disponível em:

<<http://www.fnpeti.org.br/arquivos//biblioteca/bc9f7b232c179601a4cef519bf2e91c6.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

FORTES, Francieli Silveira; COSTA, Ademar Antunes da. As políticas públicas e a concreção dos direitos fundamentais na ordem democrática de 1988: uma abordagem segundo o controle jurisdicional. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Tamir (Org.). **Direito & políticas públicas VIII**. Curitiba: Multideia, 2013. p. 13-26.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. Política pública para a criança e o adolescente no Brasil: uma trajetória de avanços e desafios. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas.** 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 559-583.

____.; SALEH, Nicole Martignago. A transversalidade nas políticas públicas de igualdade racial no município de Criciúma/SC e a garantia de direitos de crianças e adolescentes negros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 13., 2016, Santa Cruz do Sul. **Anais eletrônicos...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/15865/3762>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **Policy Typologies**, p. 177-181, 1964.

____. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Chicago, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

PARANÁ. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. **Caderno orientativo para elaboração do plano decenal municipal dos direitos da criança e do adolescente.** Curitiba: SECS, 2015.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

PIOVESAN, Flávia. A constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; ARAUJO, Nadia de (Org.). **Os direitos humanos e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999

REINACH, Sofia. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANDIM, Tatiana Lemos. **A nova configuração do programa travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333

SERRA, Albert. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Reforma y Democracia**, Caracas, n. 32, p. 1-17, jun. 2005. Disponível em: < <http://siare.clad.org/revistas/0049633.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2017.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

SILVA, Tatiana Dias. Gestão da transversalidade em políticas públicas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. Direitos sociais e políticas públicas: a dificuldade de efetivação. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 7, n. 2, p. 235-254, ago. 2015. Disponível em: <<http://www.seer.ufv.br/seer/revdireito/index.php/RevistaDireito-UFV/article/view/210>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

SPOSATI, Aldafza. Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital? **Argumentum**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 6-15, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12776>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. 1. ed. Barcelona: Ariel, 2008.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**. Brasília, DF., 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/cenario_exclusao_escolar_brasil.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v6i1.304>

_____. **ECA 25 anos – Estatuto da Criança e do Adolescente: avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil.** Brasília, DF., 2015. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/pt/ECA25anosUNICEF.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016: homicídios por arma de fogo no Brasil.** Rio de Janeiro: FLACSO, 2016. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/>>. Acesso em: 24 jul. 2017.