



UnB | **CEAM**

Centro de Estudos
Avançados Multidisciplinares

Universidade de Brasília

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM

Curso de Especialização em Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade.

ANDREIA CRISPIM RODRIGUES

**Avaliação de Políticas Públicas: um olhar sobre o Relatório Avaliativo Eca 25
Anos.**

Brasília – DF

2020

ANDREIA CRISPIM RODRIGUES

**Avaliação de Políticas Públicas: um olhar sobre o Relatório
Avaliativo Eca 25 Anos.**

Artigo para fins de Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Políticas Públicas, Infância, Juventude e Diversidade (EPPIJD) no âmbito da pós-graduação *lato sensu* ofertada pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB).

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Valdenízia Bento Peixoto

Brasília – DF

2020

RESUMO

O presente trabalho envolveu a avaliação de políticas públicas e colocou em evidência o Relatório Avaliativo ECA 25 anos, mais direitos, menos redução, como objeto de analisar com base no entendimento de que a avaliação de políticas públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade. Aponta a democracia como terra possível de se ter direitos e sem sua ausência lutar por eles, sinalizando o tempo de retrocessos que vivemos como perigoso para que a avaliação possa cumprir seu papel de apoiar decisões políticas. A análise destaca algumas das ausências relevantes no relatório avaliativo em questão, como o Sistema de garantia de direitos, o Sistema de informação para a Infância e Adolescência- Sipi e o orçamento. Considera relevante estudos que pretendam aprimorar a avaliação de políticas no campo da infância e adolescência que levem em consideração desde a participação desses sujeitos, quanto que contemple a abrangência de sua proposta de execução em rede intersetorial.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Relatório Avaliativo ECA 25 anos. Democracia. Sistema de Garantia de Direitos. Orçamento público.

ABSTRACT

The present work involved the evaluation of public policies and highlighted the ECA Evaluation Report 25 years, more rights, less reduction, as an object to analyze based on the understanding that the evaluation of public policies should be guided by the intention of pointing out in which As far as social policies and programs are able and are managing to expand rights, reduce social inequality and provide equity. It points to democracy as a possible land to have rights and, without its absence, to fight for them, signaling the setback times that we live as dangerous so that the evaluation can fulfill its role of supporting political decisions. The analysis highlights some of the relevant absences in the evaluation report in question, such as the Rights Guarantee System, the Child and Adolescent Information System - Sipi and the budget. It considers relevant studies that intend to improve the evaluation of policies in the field of childhood and adolescence that take into consideration since the participation of these subjects, as long as it contemplates the scope of its proposal for execution in an intersectoral network.

Keywords: Public policy evaluation. ECA Evaluation Report 25 years. Democracy. Rights Guarantee System. Public budget..

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Introdução..... | 6 |
| 2. A Democracia como Terra de Direitos..... | 7 |
| 3. A Avaliação de Políticas Públicas..... | 11 |
| 4. O Relatório Avaliativo Eca 25 Anos..... | 17 |
| Considerações..... | 27 |
| Referências Bibliográficas..... | 29 |

Introdução

O objetivo do presente trabalho é analisar o Relatório Avaliativo dos 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL,1990), intitulado Relatório Avaliativo ECA 25 anos, mais direitos, menos redução (SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2016), onde a política de proteção a crianças e adolescentes no Brasil, é avaliada.

Esta análise é feita a partir de um duplo lugar de atuação no campo das políticas de garantia de direitos de criança e adolescente, uma dobradinha entre a militância e atuação profissional na área. Atuei na atenção básica em assistência social, como educadora popular no Programa Projovem Adolescente, fui voluntária em programa de cumprimento de medida socioeducativa, desenvolvendo um projeto de prevenção ao ato infracional em escolas públicas de um município goiano. Além disso, atuei como psicóloga num centro de referência especializado em assistência social e do programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte (PPCAAM), compondo também sua equipe de monitoramento e avaliação. Atualmente membro do Centro de Defesa dos direitos da criança e do adolescente do Distrito Federal – Cedeca-DF.

Essa apresentação se dá para dizer que acompanhei na execução as políticas descritas ao longo do relatório, mas principalmente para marcar que a partir dessa experiência foi possível apreender que o Sistema de Garantia de Direitos, não foi instituído plenamente e também que o fato da avaliação compor teoricamente o ciclo de políticas públicas, não significa que faça parte real do processo, ou mesmo que será considerada pelos decisores políticos como esperam os avaliadores.

Nesse sentido pensar a avaliação de políticas públicas no âmbito da especialização em políticas públicas para infâncias, adolescências e juventudes ofertado pelo CEAM, constitui-se como um relevante exercício pedagógico de aprendizagem acerca do processo de avaliação de políticas públicas e sua relevância para qualificar programas e serviços desenvolvidos que visam garantir direitos sociais, o cerne da democracia. Pretende portanto, realizar um exercício de aprendizagem sobre processos de avaliação de políticas públicas, na particularidade da política de proteção a crianças e adolescentes no Brasil, com base no materialismo histórico dialético.

Partindo então do entendimento democrático e republicano de que cabe ao Estado realizar investimentos em políticas públicas sociais que visem a redução de desigualdades garantindo aos cidadãos e cidadãs o direito a vida digna. Entende-se que a avaliação se insere no ciclo das políticas públicas como instrumento que deve, fundamentalmente, contribuir para os processos de mudança e transformação de realidades sociais, reconhecendo que esta é determinada por um processo histórico e social e pela conjuntura política e institucionais (ALMEIDA; SOARES; OUGY & FILHO, 2008).

O presente trabalho se constitui um exercício pedagógico de aprendizagem acerca do processo de avaliação de políticas públicas e sua relevância para qualificar programas e serviços desenvolvidos para garantir direitos sociais, o cerne da democracia. Pretende portanto, realizar um exercício de aprendizagem sobre processos de avaliação de políticas públicas, na particularidade da política de proteção a crianças e adolescentes no Brasil, com base no materialismo histórico dialético.

Assim, ancorado numa metodologia de pesquisa bibliográfica, o presente texto realiza uma análise documental do Relatório Avaliativo ECA 25 anos iniciando com uma breve narrativa da democracia como sistema político e território de direitos; em seguida faz-se um apanhado do processo histórico de formação da avaliação de políticas públicas. explana sobre a compreensão de avaliação adotada neste texto; na sequência apresenta-se o relatório avaliativo de 25 anos do ECA, analisando sua formulação. Ao final, o exercício pedagógico de análise realizado aponta que o cenário de retrocesso de direitos e ascensão do fascismo portanto de fragilização ou aniquilamento da democracia e, portanto, do exercício dos direitos humanos, pode comprometer a avaliação como uma ferramenta de melhoria de execução de políticas públicas.

2. **A Democracia como Terra de Direitos**

O presente artigo visa lançar um olhar analítico sobre o relatório avaliativo de 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerando a avaliação como ferramenta constituinte do ciclo de políticas públicas e tomando como base a seguinte pergunta geradora: que características possuem uma avaliação, com potencial de incidência na agenda pública? Parto desta questão porque acredito que o investimento

orçamentário em políticas públicas pode em alguma medida ser subsidiado a partir de um processo de avaliação das referidas políticas.

Como falar de Estatuto da Criança e do Adolescente, é falar de lutas por direitos, nesses tempos de retrocesso na garantia de direitos, de fragilização da democracia conforme analisa Bittar (2018), é relevante ressaltá-la como cenário político possível de se ter direitos e de em sua ausência lutar por eles.

Analisar em 2020, o relatório que apresenta um balanço de 25 anos do ECA, ano em que essa legislação completa 30 anos, e num cenário de desmonte de direitos conquistados, faz-se mister situar que vivemos atualmente um momento de inflexão histórica ao se considerar a recente democracia brasileira instituída a partir da Constituição de 1988.

Chauí (2018), situa a democracia como regime político que abriga em si, três grandes direitos que a definiram desde o seu início e orientam a criação, execução e implementação de políticas públicas, quais sejam: igualdade, liberdade e a participação nas decisões governamentais.

De acordo com Chauí (2018), apesar de estarmos acostumados com a definição liberal e vigente da democracia, vale retomar ideias e verdades maiores e mais profundas, do que o liberalismo percebe e deixa perceber. Nesse sentido a autora destaca as seguintes características: 1) Muito mais que mera rotatividade de poder, as eleições simbolizam o essencial da democracia, isto é, que o poder não se identifica com os ocupantes do governo, não lhes pertence, mas é sempre um lugar vazio, que periodicamente os cidadãos preenchem com representantes, podendo revogar seus mandatos, caso não cumpram o que lhes foi delegado; 2) somente nela se torne claro o princípio republicano da separação entre o público e o privado ou seja, o único regime no qual os governantes não podem se apropriar privadamente do poder; 3) as ideias de situação e oposição, maioria e minoria, cujas vontades devem ser respeitadas vão muito além dessa aparência, significam que a sociedade não é uma comunidade una, indivisa voltada para o bem comum obtido por consenso, mas está internamente dividida e que estas são legítimas e devem expressar-se publicamente; 4) opera com o conflito e com a criação de direitos e por isso, não se restringe ao Estado, mas caracteriza também a forma social da existência coletiva, ela institui a sociedade democrática; e 5) seu cerne, a criação de direitos. Isto é, onde os cidadãos são sujeitos de direitos e, portanto, onde se tais direitos não existam e não estejam garantidos, tem-se o direito de lutar por eles e exigí-los (CHAUÍ, 2018).

Aqui portanto, o direito é entendido como um bem geral e universal, que ultrapassa a dimensão imediata das necessidades, carências e interesses, que de acordo com Chauí (2018), ao serem desvelados evidenciam algo mais profundo: o direito a ter direitos. Opondo-se fundamentalmente ao privilégio que ao contrário do direito “é sempre particular e jamais pode ser transformado em direito sem deixar de ser um privilégio” (Chauí, 2018, p. 411).

Todavia é preciso reconhecer, que são gigantescos os obstáculos que o capitalismo impõe à democracia, principalmente por substituir os investimentos dos fundos públicos nos serviços e direitos sociais e destinar ao capital privado, ao fazer isso o Estado neoliberal põe em risco todos os direitos econômicos e sociais conquistados pelas lutas populares, reduzindo a democracia à “proteção dos indivíduos contra os problemas urbanos e a delinquência”. Operando, desta maneira pelo “alargamento do espaço privado e o encolhimento do espaço público democrático dos conflitos e dos direitos” (Chauí, 2018, p 420).

A autora ainda destaca que além das características universalizantes do neoliberalismo, é preciso olhar para a particularidade da sociedade brasileira e as dificuldades que esta soma a possibilidade de uma sociedade democrática. Entre as várias dificuldades elencadas, destaca-se para esse estudo:

Na sociedade brasileira é operada a naturalização das desigualdades econômicas e sociais _ a desigualdade salarial entre homens e mulheres, brancos e negros, a exploração do trabalho infantil e dos idosos são consideradas naturais; a existência dos sem-terra, sem-teto, dos desempregado é atribuída à ignorância, à preguiça e à incompetência dos miseráveis; a existência das crianças sem infância é vista como “tendência natural dos pobres a criminalidade. Do mesmo modo, há naturalização das diferenças étnicas, postas como desigualdades raciais entre superiores e inferiores, bem como naturalização de todas formas visíveis e invisíveis de violência. (CHAUÍ, 2018, p. p)

Aqui é relevante destacar dentre as características da sociedade brasileira que impõe empecilhos à democracia, a formação socio histórica racista e violenta contra todos os sujeitos que não se enquadram em padrões sexuais binário e heterossexual (ALMEIDA, 2019; PEIXOTO, 2019).

Olhando para violência contra LGBTs no Brasil, Peixoto (2019), ao revisitar a formação sócio-histórica brasileira, encontra aspectos que determinam essa violência como histórica e sistêmica pautada em moralismos e padrões de comportamento.

Reconhecendo um “elo histórico relacional tripartite entre gênero, sexo e raça” como fatores que compõem a opressão de sujeitos na atualidade, apontando a necessidade de ser entendida para além das relações interpessoais e particulares entre as pessoas:

essa violência é construída por paradigmas da opressão de gênero, por repressões sexuais, por padronizações de comportamentos e, sobretudo, por uma bagagem histórica, cultural e social dos componentes relacionais que substancializam a ordem patriarcal (PEIXOTO, 2019, p.8).

Nessa cadência urgente e necessária de considerar a formação sócio-histórica para entender o presente, Almeida (2018) sistematiza o conceito de racismo estrutural. Didaticamente separa nas dimensões individual, institucional e estrutural de modo a facilitar o entendimento de como estes opera. O racismo individual se dá pela discriminação racial, considerada como sendo uma patologia individual ou coletiva atribuído como problema individual do sujeito que discrimina outro em razão da raça. O racismo institucional diz respeito aos efeitos causados pelos modos de funcionamento das instituições que concede privilégios a determinados grupos de acordo com a raça.

Já a concepção estrutural de racismo está embasada no reconhecimento de sua constituição histórica, ou seja, estrutura a sociedade que normaliza e concebe como verdade padrões e regras baseadas em princípios discriminatórios de raça. Nesse sentido Almeida (2019) enfatiza que o racismo é parte de um processo social, histórico, econômico e político que elabora mecanismos para que pessoas ou grupos sejam discriminados de maneira sistemática.

Nesse sentido, defende-se aqui que qualquer ação governamental de formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas deve considerar as características da formação sócio-histórica da sociedade sob pena de a despeito de se pretender universal (GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA, 2013) não alcançar populações que foram e são alijadas de direitos.

Trazer o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) é reconhecê-lo como instrumento de luta por direitos e como base orientadora para execução de políticas que ofertam os serviços que enfrentam necessidades e carências de crianças e adolescentes de modo a colocá-los no lugar de cidadãos sujeitos de direitos.

O Eca apresentou ao Estado brasileiro uma contraproposta ao modo como se (mal) tratava seus cidadãos crianças e adolescentes. Em oposição a práxis guiada pelo

Código de Menores (BRASIL, 1979), propôs um olhar geral e universal para crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos em condição peculiar do desenvolvimento humano, independente de classe, gênero, raça. Nesse sentido as lutas sociais encampadas por movimentos sociais e sociedade civil organizada nos anos 1980, como por exemplo o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Fórum e Associação nacional dos centros de defesa dos direitos da criança e do adolescente, foram de extrema relevância para que houvesse a passagem da lei rompendo com a doutrina da situação irregular e seus pressupostos.

A luta se organizava em torno da proposta da Doutrina da Proteção Integral, um complexo arranjo político concebido na forma de “conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”, constituindo assim um sistema de garantia de direitos organizado em 3 frentes a Proteção; a Defesa e Controle Social, que visam respectivamente a oferta de políticas e serviços que garantam e promovam direitos; que hajam instrumentos legais e serviços articulados para assegurar e fazer cumprir e por fim que haja participação da sociedade civil organizada para atuar no monitoramento, avaliação e formulação de políticas (CENDHEC, 1999).

3. **A Avaliação de Políticas Públicas**

Souza (2006), aponta a relevância de entender a origem de uma área do conhecimento para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. Nesse sentido recobra-se a importância de atualizar mesmo que brevemente a constituição histórica da avaliação de políticas públicas.

Não diferente de qualquer fenômeno social a avaliação como é conhecida na contemporaneidade é resultado de um processo histórico. Dubois; Champagne e Bilodeau (2011), fazem uma importante retomada histórica da continuação do campo da avaliação no cenário internacional a partir das chamadas gerações da avaliação, seus períodos históricos e suas principais características.

A avaliação sistemática das intervenções sociais é uma atividade muito antiga. Há 4 mil anos na China já aconteciam avaliações formais para recrutar funcionários públicos. Já a história moderna da avaliação no ocidente se entrecruza com o processo de modernização das sociedades, com início no século XVIII na Grã-Bretanha e França (DUBOIS & COLS, 2011).

A primeira geração de Avaliação tem o Reformismo como marca histórica e a medida como principal característica. O século compreendido entre os anos de 1800 e 1900, marca a primeira geração da Avaliação. As transformações desencadeadas primeiro pela revolução intelectual e humanista, depois pela Revolução Industrial no final do século XVIII, são as principais ferramentas à disposição, para ampliar o conhecimento de mundo e melhorar condições do ser humano. Sendo que a primeira consagra a ideia de que a ciência e a racionalidade, e a segunda origina toda uma série de progressos tecnológicos, econômicos e sociais que impactam o século XIX como a urbanização que geram novos desafios e aumentam a pressão para implementação de intervenções necessárias para a melhoria das condições de vida dos diferentes grupos da população (DUBOIS E COLS 2011).

Para responder a essa pressão, as reformas foram medidas essenciais para que os governos elaborassem e institucionalizassem políticas de caráter social. As grandes reformas permitiam o desenvolvimento da infraestrutura de cuidados, o reforço dos sistemas de educação, a luta pela garantia da saúde, contra os riscos de moléstias e aperfeiçoamento da infraestrutura das cidades com culminância em 1883 quando a Alemanha e outros adotam políticas explícitas de bem-estar social. As avaliações tinham como objetivo saber em que medida as transformações fundamentais em curso melhoram as condições de vida da sociedade e dos indivíduos (DUBOIS E COLS 2011).

Na esteira do Reformismo, há um investimento no aperfeiçoamento dos instrumentos a fim de consolidar os esforços empreendidos na primeira geração. Dubois & Cols (2011), destacam que há uma forte influência da gestão clássica e com isso uma grande atribuição de valor da padronização, quantificação, uniformidade e precisão, influenciados pelas produções dos EUA, França e Alemanha, Weber define organização como um instrumento que serve para atingir uma meta e propõe um modelo em que funções organizadas hierárquica e racionalmente garantem eficácia.

A partir de 1920 as ferramentas e os métodos utilizados começam a ser utilizados para questionar políticas e programas. Em suma a avaliação permanece fundamentalmente normativa e se limita ainda a um conjunto de atividades de medida, coleta sistemática de dados e análises quantitativas. Nesse período a avaliação ganha notoriedade e os cientistas sociais são requisitados para realizar avaliações. Os avaliadores deixam de ter papel meramente técnico e além de efetuar a

coleta de dados, proceder atividades de medida da intervenção, também descreve os programas, compreende sua estrutura, identifica forças e fragilidades, faz recomendações para favorecer a melhoria (DUBOIS E COLS 2011).

Os avaliadores passam a ter papel julgador de programas e políticas com ativo. Nesse período emerge o conflito entre apontamentos da avaliação e decisões tomadas. Fato que gerava desapontamento nos profissionais avaliadores, visto que as decisões tomadas eram de acordo com os interesses da agenda política e não necessariamente de acordo com as recomendações realizadas.

De acordo com Dubois & Cols (2011) a ascensão de governos conservadores que se desobrigam dos programas sociais implementados nos anos 1930, torna a avaliação uma ferramenta essencial para a destinação ou não de recursos. Ela é requisitada para embasar análises de rendimento e seleção entre os programas sociais, aqueles que mais respondem as necessidades consideradas prioritárias, então o foco passa a ser os aspectos econômicos e não as necessidades das populações.

Aqui é pertinente atualizar a premissa de Abreu e Câmara (2015), do orçamento público como um instrumento estruturante da ação governamental na medida em que se constitui filtro de análise da viabilidade de execução de políticas públicas, sob o duplo ponto de vista econômico e político. Assim, postulam que:

O orçamento público é visto, como instrumento da ação governamental capaz de tornar factíveis, ou não, as ações governamentais, a depender do modo como é formalizado. Tem-se como referência que as decisões na área do orçamento público apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a administração pública como um todo. Por conseguinte, as questões orçamentárias influenciam as possibilidades e o modo de ação do Estado para além do seu campo específico. Essa centralidade coloca o instrumento como vetor, ou veto, da formulação das políticas públicas (ABREU e CÂMARA, 2015 p. 1).

A ação governamental nesse sentido tem características técnicas e políticas portanto, ainda que técnicas não podem ser lidas como isentas (ABREU e CÂMARA, 2015).

Boschetti (2009), nessa linha, sistematiza uma importante contribuição para o campo da avaliação de políticas públicas ao apontar o método dialético como aquele que permite realizar uma investigação cumprindo o propósito de situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de

produção e reprodução, determinados por múltiplas causas. E apresenta a concepção de avaliação referencial que atribuirá sentido e significado a análise aqui empreendida:

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado (BOSCHETTI, 2009 p. 3).

Essa compreensão vai criticar a ótica gerencialista que embasa boa parte de métodos e técnicas de avaliação, adota como metodologia a abordagem sequencial explica as políticas sociais como sucessão linear de ações que, invariavelmente, seguiriam as seguintes etapas:

a) identificação do problema (construção da agenda com base nas demandas); b) formulação de objetivos adaptados ao problema identificado; c) tomada de decisão; d) implementação/execução; e) avaliação de processo e/ou impacto; f) extinção ou manutenção da política, em decorrência da avaliação (BOSCHETTI, 2009 p. 3).

A ótica gerencialista objetiva realizar avaliações de políticas a fim de oferecer receitas para o estabelecimento de um bom e eficaz governo, no contexto de uma economia de mercado (MULLER e SUREL, 2002).

De acordo com Boschetti (2009), a avaliação de políticas públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade.

Essa perspectiva está orientada pela concepção de que as políticas sociais como resultado das históricas e contraditórias relações entre Estado e sociedade, em diferentes contextos históricos, que vai constituir seu processo de formulação, execução e devem contribuir para consolidação de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais (BEHRING e BOSCHETTI, 2006; BOSCHETTI 2009).

Na perspectiva de Boschetti (2006; 2009) a análise das políticas sociais deve buscar superar enfoques restritos ou unilaterais, comumente utilizados para explicar sua emergência, funções ou implicações.

Considerando que na sociedade capitalista a implementação de uma política pública é marcada por interesses econômicos, políticos e ideológicos, não é possível captar o significado de uma política social sem compreender a lógica global do sistema orgânico do capital. E infelizmente, segundo Lima (2008):

Aparentemente as medidas tomadas nos recônditos das comissões, salas, quartos... ante-salas das decisões político-econômicas nada têm a ver com os habitantes da cidade, com a nossa vida. É como se existissem dois mundos: o do noumeno kantiano e o mundo real (LIMA, 2008, p.18)

Sendo assim, para a análise crítica da sociedade capitalista, uma política social destinada ao proletariado, e particularmente a um público “não produtor”, o pensamento marxista se apresenta na contemporaneidade como um referencial revolucionário e transformador da ordem existente:

Quando analisamos uma coisa, devemos atentar à sua essência, considerando as aparências apenas como o guia que nos leva até a porta. Uma vez transportada essa porta, há que apreender a essência da coisa. Eis o único método de análise seguro e científico (TSE TUNG, 1972, apud SANFELICE, 2008).

As políticas de proteção da criança e do adolescente como parte da totalidade social, não podem ser tratadas de modo isolado. O estudo da sua gênese, de seu movimento e de suas contradições deverá direcionar a avaliação para a constante busca de um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que possibilitarão captar o seu movimento nesta totalidade (ARRETICHE, 1998 e BOSCHETTI, 2009).

Arretche (1998), faz uma diferenciação entre análise e avaliação, para ela a avaliação política, se dedica a analisar o processo de tomada de decisão que resulta na adoção de determinado tipo de política pública. Já a análise, de um modo objetivo “reconstitui as diversas características de uma política, como a relação entre público e privado, as formas de financiamento, as modalidades de prestação de serviços e as possibilidades de desenho institucional que atribuem corpo a uma política social”.

Para Arretche (1998) e Boschetti (2009) portanto, analisar uma política social, nessa perspectiva, pressupõe localizar sua construção sócio-histórica como fenômeno

em questão, examinar o quadro institucional, os traços constitutivos da política analisada, a fim de decompor o todo em suas partes componentes; observar, examinar, criticar minuciosamente, atuar e propor caminhos de transformação de sua prática.

Furtado e Gasparini (2019), ao tratar se há diferença entre avaliação e análise, menciona a meta-avalição processo conhecido por colocar a própria avaliação sob avaliação, ou seja submete processos avaliativos a uma apreciação externa, afim de verificar os passos dados às conclusões obtidas ou se e como contemplou ou não princípios éticos caros à área e aos grupos envolvidos.

No campo da saúde, de acordo com Contandriopoulos (2011) há um consenso entre os autores sobre a necessidade de institucionalizar uma chamada "cultura da avaliação", adotando o ciclo Deming¹ "planejar, implementar, avaliar e melhorar". Nesse sentido, entendem também que se torna imperiosa a necessidade de avaliar a avaliação, como sistema de auxílio à tomada de decisão.

Na pergunta geradora levantada por Contandriopoulos (2011, sobre a capacidade da avaliação produzir informações e julgamentos que possa ajudar concretamente os decisores a melhorar o desempenho das políticas em questão, reside a relevância de avaliar a avaliação como sistema de auxílio a tomada de decisão.

Sendo a avaliação uma intervenção formal que mobiliza recursos e atores em torno de uma finalidade explícita: o aperfeiçoamento das decisões, ou seja o papel da avaliação não se limita a fornecer informações sobre uma intervenção, mas consiste também em emitir um juízo sobre esta.

Nesse sentido a avaliação como sistema organizado de ação tem como objetivo:

fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre uma intervenção ou sobre qualquer de seus componentes tendo como objetivo atuar de forma a que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de julgamento são por vezes diferentes, estejam aptos a tomar posição sobre a intervenção para que possam construir individual ou coletivamente um julgamento que possa ser traduzido em ações (CONTANDRIOPOULOS, 2011, p. 265).

Ou seja, de acordo com Contandriopoulos (2011) a avaliação é o emprego de métodos com procedimentos analíticos e científicos que visam produzir informações

¹ Ferramenta de gestão organizada em quatro passos focando na melhoria de processos e produtos, criado no início do século XX pelo estatístico William Edwards Deming e popularizado a partir dos anos 50 a partir de trabalhos desenvolvidos no Japão.

qualificadas que facilitem julgamentos e resultem em tomadas de decisão baseadas em evidências a fim de melhorar os serviços oferecidos pelas políticas públicas.

Com base na hipótese de que se os resultados não se traduzam por tomadas de decisões automaticamente, ao menos contribuam para elaboração de julgamentos mais qualificados sobre uma situação e influenciem positivamente sobre o cenário em questão, os países desenvolvimento envidam esforços para institucionalizar a prática da avaliação na esperança de melhorar a eficiência de seus sistemas de políticas públicas. No Brasil por exemplo tramita no senado federal, uma proposta de emenda à constituição para dispor sobre a criação de um sistema de avaliação de políticas públicas (SENADO FEDERAL, 2017). E mais em 2018 o governo federal lançou dois guias de avaliação de políticas públicas uma orientada para avaliação ex ante (BRASIL, 2018 a) e outra para avaliação ex post (BRASIL, 2018 b). No campo dos subsídios para avaliadores vale sinalizar a recente publicação da Rede Brasileira De Monitoramento e Avaliação (SILVA; JOPPERT; e GASPARINI; 2020), que a partir de outras experiencias sistematizou 26 diretrizes com fito de orientar percursos e modelos avaliativos.

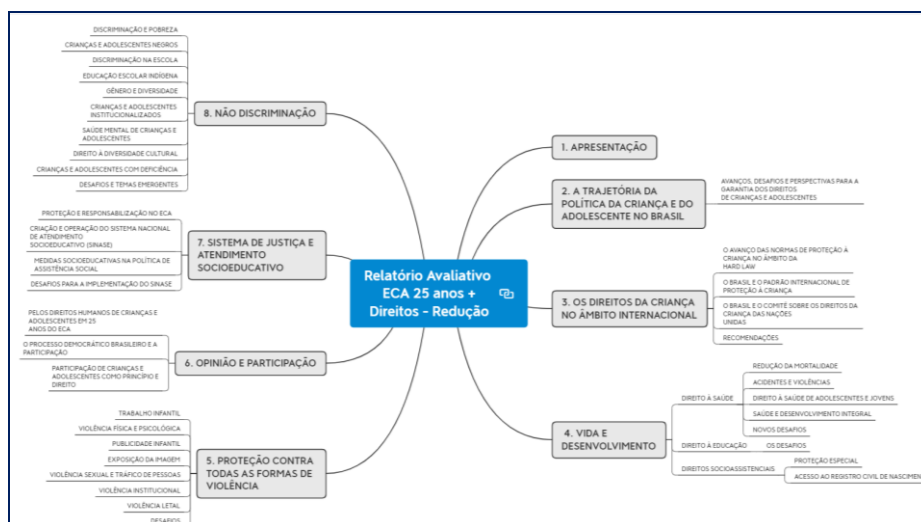
4. **O Relatório avaliativo ECA 25 anos**

O 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, 2016), foi realizado pelo Governo Federal², no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda em Parceria com Flacso Brasil e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD. Nasceu da proposta presidencial de realizar um balanço da implementação das políticas de proteção criança e adolescente no Brasil entre os anos de 1990 e 2015. O documento então se apresenta com o fito de elencar os principais avanços legais, políticas, serviços e desafios acerca da política nacional de direitos

² Idealizado em Junho de 2015 em ocasião de reunião com a então presidenta Dilma Rousseff propôs a realização de um balanço dos 25 anos do ECA. Em Julho do mesmo ano a portaria SDH 315 instituiu o grupo de trabalho intersetorial composto por 15 ministérios e 5 órgãos especializados.

humanos de criança e adolescente, e está estruturado em 8 capítulos distribuídos em 152 páginas, organizado conforme a figura abaixo apresenta:

Figura 1: Mapa mental sumarizado da organização do relatório avaliativo ECA 25 anos.



Fonte: elaboração da autora a partir do Relatório Avaliativo ECA 25 anos

A intenção da figura é facilitar a visualização completa mesmo que resumida, das políticas e serviços que foram contemplados no relatório avaliativo, assim como as que deixaram de ser.

Apesar de não haver uma sinalização do procedimento metodológico foi possível apreender que de modo geral as políticas e serviços avaliados foi organizado seguindo um roteiro: resgate histórico da constituição da política ou serviço, seguida da descrição; avanços legais no tema/matéria em específico; descrição dos resultados alcançados ora com dados, ora sem dados; dados orçamentários; análise e desafios, bem como a indicação dos ministérios e instituições responsáveis pela elaboração do texto, o que constituirá objeto de apontamentos analíticos.

Com base nesses elementos que compuseram a sequência de cada política avaliada, o quadro abaixo organizado de modo a apresentar a os elementos contemplados em cada política ou serviço avaliado no relatório.

Elementos guia do relatório

| | Resgate Histórico | Descrição do Serviço | Avanços legais | Dados Descrição do feito com dados | Descrição do feito sem dados | Dados Orçamentários | Análise | Proposições |
|-----------------|-------------------|----------------------|----------------|------------------------------------|------------------------------|---------------------|---------|-------------|
| 1. Apresentação | | | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|
| 2.A Trajetória Da Política Da Criança E Do Adolescente No Brasil | | | | | | | | |
| 3.Os Direitos Da Criança No Âmbito Internacional | | | | | | | | |
| 3.1.O Avanço Das Normas De Proteção À Criança No Âmbito Da Hard Law | | | | | | | | |
| 3.2.O Brasil E O Padrão Internacional De Proteção À Criança | | | | | | | | |
| 3.3.O Brasil E O Comitê Sobre Os Direitos Da Criança Das Nações Unidas | | | | | | | | |
| 3.4.Recomendações (da ONU para o Brasil) | | | | | | | | |
| 4.Vida E Desenvolvimento | | | | | | | | |
| 4.1.Direito A Saúde | | | | | | | | |
| 4.1.1.Redução Da Mortalidade (Infantil) | | | | | | | | |
| 4.1.2.Acidentes E Violências | | | | | | | | |
| 4.1.3.Direito À Saúde De Adolescentes E Jovens | | | | | | | | |
| 4.1.4.Saúde E Desenvolvimento Integral | | | | | | | | |
| 4.2.Direito À Educação | | | | | | | | |
| 4.2.1.Os Desafios | | | | | | | | |
| 4.3.Direitos Socioassistenciais | | | | | | | | |
| 4.3.1.Proteção Especial | | | | | | | | |
| 5.Proteção Contra Todas As Formas De Violência | | | | | | | | |
| 5.1.Trabalho Infantil | | | | | | | | |
| 5.2.Violência Física E Psicológica | | | | | | | | |
| 5.3.Publicidade Infantil | | | | | | | | |
| 5.4.Exposição Da Imagem | | | | | | | | |
| 5.5.Violência Sexual E Tráfico De Pessoas | | | | | | | | |
| 5.6.Violência Institucional | | | | | | | | |
| 5.7.Violência Letal | | | | | | | | |
| 6.Opinião E Participação | | | | | | | | |
| 7.Sistema De Justiça E Atendimento Socioeducativo | | | | | | | | |
| 7.1.Proteção E Responsabilização No Eca | | | | | | | | |
| 7.2.Criação E Operação Do Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo (Sinase) | | | | | | | | |
| 7.3.Medidas Socioeducativas Na Política De Assistência Social | | | | | | | | |
| 7.4.Desafios Para A Implementação Do Sinase | | | | | | | | |
| 8.Não Discriminação | | | | | | | | |
| 8.1.Discriminação E Pobreza | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| 8.2.Crianças E Adolescentes Negros | | | | | | | | | |
| 8.3.Discriminação Na Escola | | | | | | | | | |
| 8.4.Educação Escolar Indígena | | | | | | | | | |
| 8.5.Gênero E Diversidade | | | | | | | | | |
| 8.6.Crianças E Adolescentes Institucionalizados | | | | | | | | | |
| 8.7.Saúde Mental De Crianças E Adolescentes | | | | | | | | | |
| 8.8.Direito À Diversidade Cultural | | | | | | | | | |
| 8.9.Crianças E Adolescentes Com Deficiência | | | | | | | | | |
| 8.10.Desafios E Temas Emergentes | | | | | | | | | |

Fonte: elaboração da autora a partir do Relatório Avaliativo ECA 25 anos

Observa-se também que a organização se deu orientada pelos quatro princípios gerais da Declaração Universal dos Direitos da Criança instituídos pela Assembleia das Nações Unidas (1959), quais sejam: 1) Não Discriminação; 2) Interesse Superior da Criança; 3) Direito a vida, sobrevivência e desenvolvimento e 4) Respeito as opiniões da criança. Com acréscimo do capítulo específico do sistema socioeducativo e os três primeiros que na sequência apresenta o documento localiza a história dos direitos da criança e do adolescente no Brasil e no âmbito internacional.

Nesse sentido o capítulo 1 realiza a apresentação e propósito do documento como já mencionado acima. O Capítulo 2 cuida de colocar a trajetória dos diferentes arranjos institucionais pelos quais a política da criança e dos adolescente passou no Brasil apontando para problemas estruturantes no que tange as características típicas da exclusão social no país, a exemplo do racismo motivo que faz crescer a chance de um jovem negro morrer, por ser negro; bem como para deficiências como ausência de recursos, ausência de intersetorialidade para uma política que se propõe atuar em rede e ainda a despeito do avanço na legislações ocorrem deliberadamente a inobservância das legislações.

O capítulo 3 faz um resgate histórico da instituição dos direitos da criança no âmbito internacional e a inscrição do Brasil como signatário, tornando-o responsável por corresponder a demandas do sistema Onu na apresentação de relatórios referentes ao andamento das políticas em questão. Deste capítulo valem dois destaques, o primeiro que além do relatório oficial pelo Governo Federal em 2013, a Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED/Seção DCI

Brasil entregou em 2014 relatório paralelo com considerações da sociedade civil sobre a situação de crianças e adolescentes, o que caracteriza a atuação da sociedade civil organizada atuando no controle social, consolidando aspectos da democracia. O segundo destaque são as recomendações do Comitê sobre os direitos da criança das nações unidas ao Estado brasileiro a partir dos relatórios submetidos apresentando as ações desenvolvidas pelo Brasil para proteção de sua população de crianças e adolescentes. Apresenta a devolutiva do Comitê, bem como as recomendações, que seguem abaixo, dada a relevância dos seus aspectos no Relatório em questão:

- Realização do gerenciamento de informações sobre violações de Direitos Humanos;
- Mecanismo de monitoramento independente de Direitos Humanos;
- Recursos orçamentários para desenho, execução e avaliação de políticas, programas e projetos;
- Disseminação, conscientização e formação de acordo com a Convenção dos Direitos da Criança e do adolescente para profissionais que lidam com crianças e com as próprias crianças;
- Ampliação da cooperação com sociedade civil;
- Enfrentamento da desigualdade e discriminação contra crianças e adolescentes;
- Enfrentamento a violência letal; sexual e policial;
- Enfrentamento ao envolvimento de crianças e adolescentes em gangues e grupos armados;
- Promoção e participação de criança e adolescente;
- Índices de registro civil de crianças indígenas;
- Combate a tortura;
- Medidas para cumprimento da lei 13.010/14;
- Atenção para: os altos índices de casamento infantil; crianças privadas do ambiente familiar e adoção; crianças encarceradas com suas mães; crianças com deficiência;
- Acesso a saúde especialmente de crianças pertencentes a grupos vulneráveis;
- Saúde dos adolescentes;

- Uso de drogas e outras substâncias;
- Questões ambientais;
- Incentivo a amamentação;
- Aprimoramento da infraestrutura escolar e da qualidade da educação incluindo formação e orientação profissional;
- Procedimentos especiais para crianças refugiadas, crianças pertencentes a grupos minoritários, vítimas de exploração econômica; trabalho infantil; em situação de rua; em situação de venda, tráfico e subtração;
- Administração da justiça juvenil.

O Capítulo 4 se subdivide em três trazendo os direitos a saúde, educação e os direitos socioassistenciais. Na sequência o capítulo 5 trata da proteção contra todas as formas de violência, tratando especificamente do trabalho infantil, violência física e psicológica, publicidade infantil, exposição da imagem, violência sexual e tráfico de pessoas, violência institucional e violência letal.

O capítulo 6 tratou do direito a participação. Destacada como prerrogativa do estado democrático de direito instituído no Brasil com a CF/88 e a criação de espaços legítimos de participação. A participação como via de garantir o controle social da ação do estado e suas políticas, não está a serviço de fortalecer o poder, mas sim de monitorar, avaliar e criticar legitimamente como forma de fortalecer sim o sistema democrático.

O sistema socioeducativo foi tratado no capítulo 7. Nesse tópico é feito um resgate histórico no sentido de acentuar a evolução que o ECA representou no olhar sobre a responsabilização de adolescentes, com destaque para criação do Sistema Nacional de Atendimento socioeducativo – Sinase e sua relação com a política de assistência social

E por fim o princípio da não discriminação intitulou o capítulo 8, subdividindo nos temas de pobreza, raça, gênero, institucionalização, saúde mental, diversidade cultural e crianças e adolescentes com deficiência.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), apontam que avaliação é o produto estabelecido daquilo que se constitui seu propósito inicial. Nesse sentido o Relatório avaliativo buscava responder ao pedido da presidenta da República de fazer um balanço do ECA e acertou em localizar historicamente a criação das políticas, o que permite de acordo com Boschetti (2009) identifica-la como parte da totalidade, além

de captar suas relações, particularidades e detalhes. Acertou de igual modo em apontar os avanços legais que houve ao longo da história, o que também foi sinalizado na devolutiva do comitê avaliativo da Onu, ao avaliar os relatórios brasileiros.

No entanto corroborando com a compreensão de Boschetti (2009), de que a avaliação de políticas públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade, o resgate histórico, a descrição dos serviços, os avanços legais, se mostram insuficientes para realizar o balanço solicitado apontando as mudanças e investimentos orçamentários que precisam ser feitos. Nesse sentido a ausência da avaliação do sistema de garantia de direitos, do Sipiá como sistema que prometia gerenciar dados possibilitando subsidiar tanto o monitoramento quanto avaliação e transparência e por fim a ausência dos dados orçamentários fez com que o relatório avaliativo ficasse marcado pela dívida de não ter oferecido respostas aos problemas enfrentados pela população que dela se beneficia.

Dentre as ausências sentidas, destacam-se uma descrição da metodologia, uma sessão dedicada ao Sistema de Garantia de Direitos SGDCA ou como comumente é chamado SGD, como instância que possibilitaria a articulação de uma rede de proteção das políticas e serviços intersetorial, e o Sistema de informação para a Infância e Adolescência - SIPIA³(BRASIL, 2019).

É preciso demarcar e reconhecer a complexidade envolvida no percurso avaliativo de uma política com esse histórico de disputas, a prerrogativa de execução em rede intersetorial, precisando contar com envolvimento de atores políticos de forma descentralizada e desprovido de um sistema implementado de gerenciamento de informações, além das dimensões continentais do Brasil. Aqui já se destaca uma das maiores fragilidades já apontadas no relatório o SGD. Apesar de ser sinalizado com a via de execução e implementação da política de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, este não foi institucionalizado no sentido operacional e, portanto, cada política executa sua parte nos serviços de forma desarticulada.

³ <https://www.sipia.gov.br/>

O SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Disponível em plataforma web nacional no formato Conselho Tutelar e Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo- SINASE .

É muito relevante destacar que o de acordo com Farinelli e Pierini (2016), “trata-se de um sistema estratégico, para além de um sistema de atendimento, complexo em sua estruturação, que deve promover ações que viabilizem a prioridade do atendimento à infância em qualquer situação”.

Importante igualmente destacar que o Eca em seu artigo 86 menciona que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente se fará através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no entanto sua caracterização e desenho recebe parâmetros pela resolução 113/2006 do CONANDA a partir da teoria elaborada e apresentada por Wanderlino Nogueira Neto desde 1993 (CENDHEC, 1999).

Wanderlino bradava pela necessidade de haver um sistema articulado de atendimento com capacidade de garantir, promover e proteger os direitos de crianças e adolescentes, contando com instrumentos normativos, através de instâncias públicas e de mecanismos que atuasse desde a mobilização, construção de capacidades, gerenciamento de dados e informações com monitoramento e avaliação, apoio técnico financeiro, assim como fundos de investimento, “todos com o mesmo fito” (NOGUEIRA NETO, 2005).

A proposta inovadora de constituição de um sistema de garantia de direitos envolvendo todas as políticas setoriais em torno da proteção de garantia de direitos dos sujeitos de direito crianças e adolescentes tratando-os como prioridade absoluta, se confronta com o foco que tem sido adotado na gestão de uma organização, estruturada de maneira predominantemente hierárquica e com monopólio de poder, informação e recursos sobre determinada área, conforme analisa (CALMON e COSTA, 2013).

De acordo com Calmon e Costa (2013), embora exista alguma literatura sobre relações interorganizacionais, as pesquisas nessa área não ganharam lugar de destaque na agenda de estudos sobre administração pública.

Tanto o Relatório em questão, quanto o estudo de Farinelli e Pierini (2016), realizados em anos sequentes apontam para a realidade de não operação do SGD, sinalizando inúmeros desafios para sua estruturação para que assim, tenha condições de operar numa dinâmica sistêmica.

Ao contrário dos demais sistemas oficializados no Brasil, como o Sistema Único de Saúde – SUS, ou o Sistema Único da Assistência Social - SUAS, o SGDC

além de não estar sob a gestão de um único organismo (como os demais sistemas, sob a gestão do governo brasileiro), ele não se refere aos aspectos operacionais, às regras precisas e detalhadas de operação dos atendimentos. Ao contrário, estabelece estratégias gerais de ação, que devem ser seguidas e adaptadas a cada realidade, permitindo que os atores sociais estabeleçam novas formas de implementá-las, de acordo com suas realidades e potencialidades.

O Sistema de Garantia de Direitos apesar de ser o meio pelo qual a doutrina da proteção integral ganharia materialidade, é citado em apenas quatro ocasiões ao relatório, a primeira na página 14 onde é apresentado como criação do ECA que estabeleceu nova concepção, organização e gestão das políticas de atenção, a segunda citação lembrando que o documento da convenção relativa a proteção de crianças e cooperação em matéria de adoção internacional estabelecia entre os avanços necessários para proteção um sistema de garantias para evitar abusos e tráfico internacional de crianças. E nas duas últimas vezes listado entre os desafios de se articular e atuar de forma intersetorial. Desprovido de uma avaliação. Ora, se constitui base do novo paradigma inaugurado pelo ECA, há o desafio de funcionar, de ser intersetorial e articulado, quais foram os elementos que dificultaram ou impediram que funcionasse como previsto? Vale a pena seguir investindo nesse modelo? Se sim, que investimentos precisam ser feitos?

Sendo a articulação intersetorial das políticas, a estratégia para realizar a proteção integral de crianças e adolescentes, é curioso que apareça esse termo apenas 4 vezes no relatório em sentido de apontar para os desafios de sua efetivação, porém não como objeto direto da avaliação, de forma que possibilitasse apontar para os reais entraves, bem como para possíveis e diretas soluções e os investimentos necessários.

Para Farinelli & Pierini (2016), ao concluírem uma revisão bibliográfica sobre o SGD, sinalizam que, após 24 anos de vigência do ECA, constata-se significativos avanços em relação às políticas públicas, em especial, no reconhecimento ao direito à educação, à saúde, à assistência social e, recentemente, à convivência familiar e comunitária. Porém:

algumas lacunas ainda persistem e requerem mobilização social para a real aplicação desses direitos, que precisam “sair do papel” e entrar na realidade. Ao se observar o funcionamento da rede de atendimento à população infante-juvenil, ainda se constata na postura e atuação dos integrantes do

SGD, práticas repressoras, preconceituosas e estigmatizadoras, na contramão dos direitos preconizados pela legislação – avançada, elogiada em seu pioneirismo e até reproduzida internacionalmente (Farinelli & Pierini, 2016,pp; 75).

Como muito bem destacaram Abreu e Câmara (2015), o orçamento como um instrumento de ação governamental têm características técnicas e políticas e sua compreensão jamais pode se restringir a uma racionalidade instrumental dita isenta. Ele incorpora um modelo mental de interpretar a realidade e de estruturar a ação pública. Carrega em si a função simbólica de transmissão de valores e de reforço de poder.

Os instrumentos materializam a ação pública e, portanto, aí se revelam suas visões de mundo complexidade social e política. Essa abordagem contrasta com a visão normativa e instrumental predominante nas análises quantitativas sobre o orçamento público.

Nesse sentido é de grande relevância que avaliações de políticas públicas disponham dos investimentos orçamentos realizados num continuum histórico, correlacionando os procedimentos de elaboração, execução e toda sua movimentação, com o cumprimento ou não dos objetivos estabelecidos, bem como apontando o investimento que deve ser feito, nesta avaliação apenas a sessão do direito a educação apresenta um quadro de investimentos públicos na educação (SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2016, p. 50).

Sobre os avanços legislativos destacados em quase todas as políticas e serviços, é importante destacar que as concepções críticas em direitos humanos, (Chauí, 2018; Cara 2010) sustentam a crítica de que a legislação em si não é suficiente e requer a inserção no processo cultural, com avanços, retrocessos, adesões e resistências. Cara (2010) pontua que “não há vigência de direito sem a combinação de acesso e qualidade, são elementos indissolúveis e indivisíveis”. A declaração do direito, assim como sua instituição legal é importante, no entanto como bem demarca Chauí (2018), a evidência histórica nos ensina que a mera declaração direito, não garante a existência e materialização na vida dos sujeitos, mas abriu campo para sua criação por meio das exigências e demandas dos sujeitos sociais.

Considerações finais

Metodologias em avaliação de políticas públicas para infância e adolescência, voltadas para a complexidade da avaliação de políticas públicas executadas em rede, como é o caso da política de proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil, são urgentes.

O estudo em curso coordenado por Zuquim (2020), se apresenta como luz para as políticas de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Se propõe conciliar a matriz histórica dos direitos humanos de crianças e adolescentes, concepções e metodologias de pesquisa social aplicadas à avaliação de políticas públicas, tem por objetivo investigar a implementação de diferentes modelos e metodologias de avaliação de políticas públicas nesse campo.

Carrega a possibilidade de apresentar novidades para a área no sentido de desenvolver metodologias que alcance a complexidade tanto da rede, quanto do território nacional, para realizar avaliações com diversidade de participação que possa implicar posteriormente na construção de modelos para avaliações qualificadas de modo que os avaliadores possam sustentar defesa de uso de determinada metodologia, mitigando inclusive o receio da avaliação se constituir em algo negativo por parte de operadores e de gestores.

Recobra-se a importância de contar com a contribuição do pensamento crítico do materialismo histórico dialético de situar historicamente os processos permitindo a elucidação sobre sua consistência e a quem serve. A compreensão da formação da sociedade capitalista, a divisão de classes, as subalternidades que vão se formando em torno de classes, mas também de raça, gênero, etnia, geração e seu atravessamento na constituição dos sujeitos integrantes dessa sociedade, é fundante para superar a aparência imediata e atingir sua essência.

Após esse pequeno exercício pedagógico a pergunta geradora sobre as características que uma avaliação com potencial de incidência na agenda pública, pois a despeito de não haver conceitos de avaliabilidade e metaavaliação ou avaliação da avaliação, não se sobrepõem a vontade política.

Ou seja, como se as decisões na área do orçamento público apresentam um correlação estreita com as ideias centrais do governo como postulam Abreu e Câmara

(2015), à avaliação da políticas públicas não bastarão a boa fundamentação e pertinência para ganharem credibilidade.

Por outro lado diante do governo vigente recobra-se a urgência da atuação em defesa da democracia como território possível de ter direitos e na sua ausência se juntar com outros sujeitos para lutar por eles.

De acordo com Dubois & Cols (2011) a ascensão de governos conservadores que se desobrigam dos programas sociais implementados nos anos 1930, torna a avaliação uma ferramenta essencial para a destinação ou não de recursos. Ela é requisitada para embasar análises de rendimento e seleção entre os programas sociais, aqueles que mais respondem as necessidades consideradas prioritárias, então o foco passa a ser os aspectos econômicos e não as necessidades das populações. O que se constitui um alerta para nós, cidadão do Brasil com a presidência ocupada por um extremista conservador, incitador do ódio e da prática de violências.

O que torna tanto o racismo quanto a violência contra LGBTs mais acentuadas, recrudescendo quando essas características constituintes de um sujeito se interseccionaliza com a sua geração. Ou seja ser criança e adolescente negra, negro e LGBT pode significar a ampliação de riscos de sofrer violências em relação a essa mesma população quando adulta.

Referências Bibliográficas

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49(1), p. 73-90, Jan/Fev 2015.

ALMEIDA, S. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Polén, 2019.

ALMEIDA, SUELY SOUZA DE; SOARES, LAURA TAVARES; OUGY, LILIA GUIMARÃES; FILHO, RODRIGO DE SOUZA. **Da Avaliação de Programas Sociais À Constituição De Políticas Públicas: a área da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. **Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

ASSEMBLÉIA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. Ratificada pelo Brasil através do art. 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961. [S. l.], 20 nov. 1959. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: 23 ago. 2020.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez editora, 2006.

BITTAR, E. C. B. Democracia e políticas públicas de direitos humanos: a situação atual do Brasil. **Revista USP dossiê direitos humanos**, São Paulo, v. n. 119, p. 11-28, outubro/novembro/dezembro 2018.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. CFESS/ABEPSS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**, p. 575-593, 2009.

BRASIL. Lei Federal nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o **Código de Menores**. Revogada pela Constituição Federal de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16697.htm> Acesso em: 4 ago. 2020.

BRASIL. Lei Federal 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. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm> Acesso em: 4 ago. 2020.

BRASIL; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. 192 p. v. 1. ISBN 978-85-7811-319-3. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8285/1/Avalia%20de%20pol%20ticas%20p%20blicas_guia%20pr%20tico%20de%20an%20lise%20ex%20ante.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. 301 p. v. 2. ISBN 978-85-7811-319-3. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8285/1/Avalia%20de%20pol%20ticas%20p%20blicas_guia%20pr%20tico%20de%20an%20lise%20ex%20ante.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

CALMON, Paulo.; COSTA, Arthur. Trindade. Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. Edição nº 01, p. 1-30, Julho 2013.

CENDHEC. In: **CENDHEC Sistema de Garantia de Direitos Um caminho para proteção integral**. Recife: Cendhec - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, 1999.

CHAUÍ, M. **Democracia: criação de direitos**. Síntese: Revista de Filosofia, p. 409-422, 2018.

CONANDA - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resolução 113**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento ao Sistema de Garantia da Criança e do Adolescente. [S. l.], 2006.

CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre. Avaliar a Avaliação. In: BROUSSELLE, Astrid; CHAMPAGNE, François; CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre; HARTZ, Zulmira (org.). **Avaliação: conceitos e métodos**. 22. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011. cap. 12, p. 263-272.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, p. 171-188, 2002.

DUBOIS. CARL-ARDY; CHAMPAGNE. FRANÇOIS; BILODEAU. HENRIETTE. Histórico da Avaliação. In: ASTRID BROUSSELLE, F. C. A.-P. C. Z. H. **Avaliação conceitos e métodos**. Tradução de Michel Colin. Rio de Janeiro-RJ: Fiocruz, 2011. p. 19-39.

FARINELLI, C. C.; PIERINI, A. J. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. **O Social em Questão**, n. 35, p. 63-86, jan.-jun. 2016.

FURTADO, J. P.; GASPARINI, M. F. V. Há diferenças entre avaliar e analisar? **Ciência & saúde coletiva**, 24, 05 Agosto 2019. 2933-2938.

GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA; CFEMEA – CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (coord.). **Guia de Enfrentamento ao**

Racismo Institucional. [S. 1.]: Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2013/05/FINAL-WEB-Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

LIMA, C. A. F. Gastos Sociais e Crise do Capital. **Inovar. Gestión Pública**, 18, Julio-Diciembre 2008. 9-26. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/inno/v18n32/v18n32a01.pdf>>.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas.** Tradução de Alceu R. Ferraro AGEMIR BAVARESCO. Pelotas: Educat, 2002. 156 p.

NOGUEIRA NETO, W. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**, v. n. 83, Setembro 2005.

PEIXOTO, V. B. Violência contra LGBTs: premissas históricas da violação no Brasil. **Revista de estudos indisciplinados em gêneros e sexualidades**, nov.2018-abr. 2019 2019. 07-23.

SANFELICE, J. L. Dialética e Pesquisa em Educação. In: LOMBARDI, J.C.; SAVIANI, D. (Orgs.). **Marxismo e Educação: debates contemporâneos.** 2ªed. Campinas, SP: Autores Associados: Histedbr, 2008.

SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **RELATÓRIO AVALIATIVO ECA 25 ANOS** Mais Direitos, Menos Redução. Brasília, p. 152. 2016.

SENADO FEDERAL. <https://www12.senado.leg.br>. Senado Federal, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5377314&ts=1585691768691&disposition=inline>>.

SILVA, ROGÉRIO RENATO; JOPPERT, MÁRCIA PATERNO; GASPARINI, MAX FELIPE VIANNA. **Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil.** 1ª. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas.** Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gente e Edusp, 2004.

ZUQUIM, J. **Escavador.** www.escavador.com, 19 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.escavador.com/sobre/5885276/judith-zuquim>>.