



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

ANDRÉIA ALMEIDA NERI

**Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012: avaliando os resultados
da participação cidadã de adolescentes em Barrocas/BA**

Salvador
2014

ANDRÉIA ALMEIDA NERI

Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012: avaliando os resultados da participação cidadã de adolescentes em Barrocas/BA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Marback Neto

Salvador
2014

Escola de Administração - UFBA

N445Neri, Andréia Almeida.

Selo Unicef Município Aprovado edição 2009 – 2012: avaliando os resultados da participação cidadã de adolescentes em Barrocas/BA /Andréia Almeida Neri. – 2014.

168f.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Marback Neto.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Adolescente – Participação política– Barrocas (BA). 2. Unicef – Projetos – Avaliação – Brasil. 3. Projetos de desenvolvimento social – Barrocas (BA). I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 361.6

ANDRÉIA ALMEIDA NERI

Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012: avaliando os resultados da participação cidadã de adolescentes em Barrocas/BA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

PARECER:

1. Trabalho aprovado sem alteração. ()
2. Trabalho aprovado com sugestão. (X)
3. Trabalho não aprovado. ()

Data de aprovação 11/12 /2014

Banca Examinadora

Prof. Dr. Guilherme Marback Neto
Doutor em Educação (São Paulo)
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)

Prof.^a Dr.^a Claudiani Waiandt
Doutora em Administração (Bahia)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Carlos Francisco Linhares de Albuquerque
Doutor em Saúde Pública (Bahia)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

DEDICATÓRIA

À minha família e ao meu companheiro, pelo incentivo e apoio; aos adolescentes do Semiárido, pela inspiração; aos gestores, pelo desafio da missão.

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que compartilharam comigo os seus saberes, visões de mundo e sonhos.

Ao Unicef, pela missão instigante e desafiadora, que suscitou o tema desta pesquisa de mestrado, pela caminhada de aprendizagem, pela oportunidade de amadurecimento profissional. Aos colegas do Unicef, pela experiência de construção do Selo Unicef Município Aprovado, pela abertura para o diálogo, a reflexão, a crítica e a proposição. Em especial à equipe do Escritório Zonal de Salvador, pela parceria na caminhada e pelo espírito de colaboração, apoio mútuo e aprendizagens que levo para toda a vida. Ao Juspopuli Escritório de Direitos Humanos, ao Centro Dom José Brandão de Castro e ao demais parceiros de implementação do Selo, pelo profissionalismo e pelas trocas enriquecedoras.

Ao município de Barrocas, pela abertura para a realização deste estudo e pela receptividade.

Aos adolescentes, gestores e profissionais que aceitaram compartilhar as suas experiências e percepções, pela confiança, pela dedicação à causa da infância e adolescência e pelo apoio no planejamento e realização da pesquisa de campo.

Ao jovem articulador de Itabaiana/SE, Wilmarques Santos, pelas trocas, pelo entusiasmo e pelo inestimável apoio no processo de definição do campo deste estudo de caso.

Ao Professor Doutor Guilherme Marback Neto, meu orientador, pelo acompanhamento do trabalho e pelo apoio em sua concretização, pela atenção e pelas críticas, correções e sugestões relevantes feitas durante todo o percurso.

À Ruy Pavan, Conceição Cardozo e Elisa Sousa, pela competência, pela disponibilidade, pelas valiosas trocas e ajuda, pela amizade.

À minha mãe e ao meu companheiro, pelo afeto e incansável apoio moral.

Aos meus colegas do CIAGS, pela convivência e pelas trocas de experiências profissionais.

À minha família e aos meus amigos, pelo incentivo e torcida.

Muito obrigada a todos e todas. Seguimos juntos.

“A esperança nasce do coração mesmo da pedagogia que tem o oprimido como sujeito. Pois ela implica uma denúncia das injustiças sociais e das opressões que se perpetuam ao longo da história. E ao mesmo tempo anuncia a capacidade humana de desfatalizar esta situação perversa e construir um futuro eticamente mais justo, politicamente mais democrático, esteticamente mais irradiante e espiritualmente mais humanizador.”

Paulo Freire

RESUMO

O presente estudo avalia os resultados das ações empreendidas por Barrocas, município situado no Semiárido baiano, no fomento à participação de adolescentes no Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012. O trabalho descreve o modelo de gestão adotado para alcançar os objetivos do Selo e checka o cumprimento das etapas e a eficácia dos resultados gerados pela metodologia. Ele também verifica a concepção da participação cidadã de adolescentes na visão dos sujeitos da pesquisa e o grau de engajamento de meninas e meninos de 12 a 17 anos na iniciativa. Ainda identifica a natureza dos benefícios obtidos por adolescentes, famílias, escolas e município, e apresenta recomendações para a iniciativa do Unicef. O referencial teórico aborda o paradigma de desenvolvimento da convivência com o Semiárido e os princípios da educação contextualizada com a realidade do campo; o conceito de participação cidadã de adolescentes adotado para o estudo, a partir de um debate sobre as dimensões teórica, prática e institucional da participação política; teorias, abordagens e tipologias da avaliação de programas. As limitações do Selo na promoção, monitoramento e avaliação da participação cidadã de adolescentes, e suas consequências na efetividade da metodologia do Unicef, constituem o problema do estudo. Os efeitos do engajamento dos adolescentes em termos do empoderamento, organização e influência dos mesmos na gestão municipal são o foco da pesquisa. A proposta é contribuir para qualificar a iniciativa do Unicef, fortalecer o compromisso com a garantia do direito de crianças e adolescentes de participar de debates e decisões que afetam as suas vidas, bem como melhorar os resultados do envolvimento deste grupo etário na gestão municipal. A análise dos resultados revela que Barrocas realizou plenamente apenas uma das oito atividades definidas na metodologia que demandavam o engajamento de adolescentes: os projetos de educação, cultura e esporte do eixo de Participação Social, que promoveram ampla mobilização de escolas, famílias e comunidades. Outras cinco atividades foram realizadas parcialmente, considerando a fragilidade/limitação do engajamento de adolescentes em termos qualitativos e/ou quantitativos. Duas ações não foram realizadas, nem substituídas por outras equivalentes. Barrocas buscou sinergias entre o Selo e outras iniciativas locais que potencializaram os resultados da iniciativa, no entanto, não promoveu a participação cidadã de adolescentes na acepção adotada por este estudo. Segundo ele, o engajamento de adolescentes em debates sobre questões que afetam as suas vidas deve considerar cinco requisitos: 1) formação continuada para o exercício autônomo da cidadania; 2) acesso à informação, metodologias e ambientes amigáveis; 3) suporte à organização dos estudantes para a construção de suas próprias agendas e intervenções; 4) qualidade do diálogo intergeracional; e 5) capacidade das jovens lideranças de influenciar a gestão municipal em processos de políticas públicas. A Edição 2009-2012 promoveu uma corrida pelo cumprimento de tarefas para o alcance da pontuação mínima necessária à certificação de Barrocas pelo Unicef. Após três edições do Selo e três aprovações do município, ainda não há um alinhamento de informação entre os atores locais sobre o que é, como deve ser e para quê a participação de adolescentes. Somente qualificando insumos do Selo, o Unicef contribuirá efetivamente para que adolescentes tenham voz, sejam ouvidos e influenciem decisões em suas famílias, escolas, comunidades e municípios; para que eles se organizem e atuem coletivamente como agentes de transformação de suas realidades, fortalecendo a sociedade civil e tomando posição sobre o jogo político de forma qualificada e sem manipulação.

Palavras-chave: participação cidadã de adolescentes; Selo Unicef Município Aprovado; avaliação; convivência com o Semiárido.

ABSTRACT

This dissertation assesses the results of actions undertaken by the city of Barrocas, Bahia, fostering the participation of adolescents in the Unicef Municipal Seal of Approval 2009-2012 Edition. The paper describes the management model adopted by the municipality to achieve Seal's objectives. It verifies compliance and effectiveness of the results generated by the methodology; the meaning of adolescents' participation in the research subjects' view; and the degree of engagement of girls and boys aged 12-17 years in the initiative. It also identifies the nature of the benefits obtained by teenagers, families, schools, and municipality; and makes recommendations to the initiative of Unicef. The theoretical framework addresses the development paradigm of coexistence with Semi-arid conditions and the principles of contextualized education with the reality of the field. It also addresses the concept of participation of adolescents adopted for the study, from a discussion of the theoretical, practical and institutional dimensions of the political participation. It still includes theories, approaches and types of program evaluation. The problem of the study is related to the Seal's limitations in promoting, monitoring, and evaluating adolescents' participation; and their consequences on the effectiveness of Unicef's methodology. The research focuses on the effects of adolescents' engagement in terms of their empowerment, organization and influence in the municipal management. The proposal is to contribute to qualify Unicef's initiative and strengthen the commitment with the guarantee of children and adolescents' right to participate in discussions and decisions affecting their lives. The dissertation also aims to contribute to improve the results of the involvement of this age group in municipal management. Analysis of the results reveals that Barrocas fully accomplished only one of the eight steps that required the engagement of adolescents: the education, culture and sports projects of Social Participation. Such projects promoted broad mobilization of schools, families and communities. Five other activities were carried out partially, considering the fragility/limiting engagement of adolescents in qualitative and/or quantitative terms. Two actions were not carried out or replaced by equivalent. Barrocas sought synergies between the Seal and other local initiatives, which have improved the results of the Seal. However, the municipality did not promote participation of adolescents within the meaning adopted by this study. According to it, the engagement in debates on issues affecting their lives should consider five requirements: 1) continuing education for the autonomous exercise of citizenship; 2) access to information and friendly methodologies and environments; 3) support the organization of adolescents to build their own agendas and interventions; 4) quality of intergenerational dialogue; and 5) capacity of youth leaders to influence municipal management in public policy processes. The 2009-2012 Edition promoted a race for the fulfillment of tasks to achieve the minimum score required for the city of Barrocas certification by Unicef. After three Seal editions and municipality approvals, there is still no alignment of information between local stakeholders about what it is, how it should be and why to promote adolescents' participation. Only qualifying the Seal's inputs, Unicef will contribute effectively to give voice to teenagers and help them to be heard and to influence decisions in their families, schools, communities and municipalities. In this way, Unicef will support better their organization and collective action to transform their realities, strengthening civil society and taking part on the political game in a qualified manner and without manipulation.

Keywords: citizen participation of adolescents; Unicef Municipal Seal of Approval; evaluation; coexistence with Semiarid region.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Delimitação do Semiárido pela PAN Brasil	24
Figura 2 - Localização de Barrocas na Bahia	81
Gráfico 1 - Os mais pobres – Proporção da população vivendo na pobreza, por idade	17
Gráfico 2 - Extrema pobreza – % de adolescentes de 12 a 17 anos que vivem em famílias extremamente pobres	18

TABELAS

Tabela 1 - Mais vulneráveis – comparação dos índices de analfabetismo, extrema pobreza e incidência de homicídios por raça/etnia	17
Tabela 2 - Lista completa de indicadores do eixo Impacto Social – selo 2009-2010	67
Tabela 3 - Roteiros para apresentação dos resultados dos temas de Participação Social	71
Tabela 4 - Questões dos formulários de avaliação do eixo de Participação Social	72
Tabela 5 - Balanço do Selo para o Semiárido – municípios inscritos e aprovados	73
Tabela 6 - Balanço da participação dos municípios no Selo 2009-2012 – cumprimento das condições e etapas	74
Tabela 7 - Destaques dos resultados do eixo Impacto Social - Selo 2009-2012	75
Tabela 8 - Destaques dos resultados do eixo Gestão de Políticas Públicas - Selo 2009-2012	75
Tabela 9 - Teoria da mudança - Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012	77
Tabela 10 - População de Barrocas	82
Tabela 11 - Lista de entrevistados	85

Tabela 12 - Grupo focal	85
Tabela 13 - Organização dos depoimentos por temas relacionados aos objetivos específicos	92
Tabela 14 - Significado da participação de adolescentes para os entrevistados	93
Tabela 15 - Natureza dos benefícios da participação	94

LISTA DE SIGLAS

ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
CAT	Projeto Conhecer, Analisar e Transformar a Realidade do Campo
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESF	Estratégia de Saúde da Família
FAES	Fazer Acontecer o Esporte no Semiárido
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFA	Instituto Fazer Acontecer
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério da Integração Nacional
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
PAN	Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
Brasil	
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDM	Plano Diretor Municipal
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PLANAPO	Plano Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Programa Nacional de Assistência Técnica
P1MC	Programa 1 Milhão de Cisternas
RESAB	Rede de Educação do Semiárido Brasileiro
SGD	Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Adolescência
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Apresentação	15
1.2	Problematização	16
1.3	Objetivos da pesquisa	22
1.3.1	Objetivo geral	22
1.3.1.1	Objetivos específicos	23
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	24
2.1	Convivência com o Semiárido	24
2.1.1	Educação contextualizada para a “convivência com o Semiárido”	31
2.2	Participação política	34
2.2.1	Participação cidadã de crianças e adolescentes	45
2.2.2	Espaços de participação da infância e adolescência	51
2.3	Avaliação de programas	56
3	O OBJETO DE AVALIAÇÃO	64
3.1	O Selo Unicef Município Aprovado	64
3.1.1	O eixo de Participação Social	68
3.1.2	Resultados da Edição 2009-2012	72
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	76
4.1	O método	80
4.2	O campo	81
4.3	Desenho metodológico	83
4.4	Sujeitos	84
4.5	Estratégias de abordagem do objeto	85
4.5.1	Fontes primárias	86
4.5.1.1	Entrevista	86
4.5.1.2	Grupo focal	87
4.5.2	Fontes secundárias	90
4.5.2.1	Registro em arquivo	90
4.5.2.2	Pesquisa documental	90

4.5.3	Análise de dados	91
5	RESULTADOS DA PESQUISA	95
5.1	Percepções sobre a participação de adolescentes	95
5.2	Organização do município para o Selo 2009-2012	100
5.3	A participação de adolescentes no Selo 2009-2012	106
5.3.1	Educação para a convivência com o Semiárido	110
5.3.2	Cultura e identidade: comunicação para a igualdade étnico-racial	115
5.3.3	Esporte e cidadania	119
5.4	Natureza dos benefícios da participação	122
5.4.1	Resultados para os adolescentes	123
5.4.2	Resultados para as famílias	127
5.4.3	Resultados para as escolas	128
5.4.4	Resultados para o município	130
6	CONCLUSÃO	133
	REFERÊNCIAS	142
	ANEXO A – Roteiro de Entrevista: ARTICULADOR	147
	ANEXO B – Roteiro de Entrevista: MOBILIZADOR DO TEMA EDUCAÇÃO PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO	149
	ANEXO C – Roteiro de Entrevista: MOBILIZADOR DO TEMA CULTURA E IDENTIDADE – COMUNICAÇÃO PARA A IGUALDADE ÉTNICO RACIAL	152
	ANEXO D – Roteiro de Entrevista: MOBILIZADOR DO TEMA ESPORTE E CIDADANIA	155
	ANEXO E – Roteiro de Entrevista: ADOLESCENTES	158
	ANEXO F – Roteiro de Entrevista: PAIS, MÃES OU RESPONSÁVEIS	160
	ANEXO G – Roteiro de Entrevista: ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	161
	ANEXO H – Roteiro de Entrevista: PROFESSORES E DIRETORES DE ESCOLAS	163
	ANEXO I – Roteiro de Entrevista: SECRETÁRIOS/AS MUNICIPAIS	165
	ANEXO J – Roteiro do grupo Focal	167

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

Ao longo dos últimos 14 anos, atuei em processos de planejamento e implementação de projetos focados na participação de adolescentes. Agora faço da pesquisa do Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social uma oportunidade de conhecer mais sobre o campo da avaliação.

No presente estudo, avalio os resultados da participação de adolescentes no Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012, a partir da experiência de Barrocas, no Semiárido baiano. Reconstruo o processo de organização do município para implementar as ações propostas pelo Unicef e para alcançar os objetivos do Selo; e checo o cumprimento das etapas e a eficácia dos resultados gerados pela metodologia. Ao final, apresento recomendações para o processo de avaliação do programa.

Busquei levantar evidências da participação como uma estratégia para o desenvolvimento dos adolescentes, das escolas e dos municípios onde vivem, hipótese da teoria da mudança do Selo. A expectativa é de contribuir para qualificar a iniciativa do Unicef, organização onde atuei por 10 anos na área de Comunicação; fortalecer a cultura de avaliação nos municípios participantes do Selo; e melhorar resultados de iniciativas que objetivam promover direitos, atuando junto com os adolescentes.

Início o estudo, apresentando o contexto social, político, econômico e ambiental do Semiárido brasileiro, área de implementação do Selo, e matrizes que discutem o desenvolvimento sustentável na região. O referencial teórico dá ênfase ao paradigma da convivência com o Semiárido e aos princípios da educação contextualizada com a realidade do campo, dois referenciais da metodologia de intervenção do Unicef na região. O segundo tema trabalhado é o conceito da participação política, apoiado por um debate sobre as suas dimensões teórica, prática e institucional. A revisão de literatura encerra com a apresentação de um panorama histórico da avaliação de programas, teorias, abordagens e tipologias desenvolvidas neste campo de estudos.

1.2 Problematização

O Brasil tem um contingente de 21 milhões de adolescentes (IBGE, 2010), o maior registrado na história do País. Apesar dos avanços alcançados na atenção às meninas e meninos na primeira década de vida, por meio da ampliação e do fortalecimento de políticas públicas para a infância, ainda não assegurou o mesmo investimento social para a população de 12 a 17 anos.

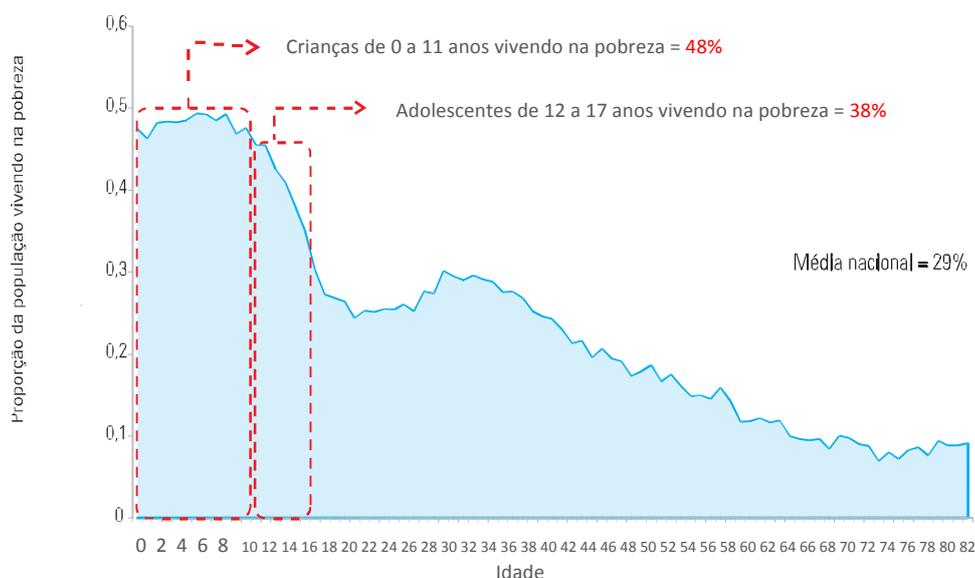
De acordo com o relatório Situação da Adolescência Brasileira 2011: O direito de ser adolescente - Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades (2011), publicado pelo Unicef, para muitos adolescentes brasileiros, essa fase da vida é marcada por questões como pobreza e extrema pobreza, baixa escolaridade, exploração do trabalho, violência sexual, abuso de drogas, homicídios, gravidez, doenças sexualmente transmissíveis e aids.

Entre 1998 e 2008, o País reduziu a taxa de mortalidade infantil e preservou a vida de 26 mil crianças. Porém, no mesmo período, registrou 81 mil assassinatos de adolescentes e jovens entre 15 e 19 anos. A pobreza afeta 29% da população brasileira em geral e 38% dos adolescentes (Gráfico 1). Isso significa dizer que 7,9 milhões de meninas e meninos de 12 a 17 anos vivem em famílias pobres, com renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita. Outros 3,7 milhões de adolescentes (17,6% deste grupo etário no Brasil) vivem em famílias extremamente pobres, que sobrevivem com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo por mês (IBGE/Pnad, 2009), ou seja, o equivalente a R\$ 128,50, tendo 2011 como ano de referência (Gráfico 2). Uma análise dos indicadores sociais de educação revela que 3% das crianças de 6 a 14 anos e 20% dos adolescentes de 15 a 17 anos estão fora da escola. Comparando dados de educação e gravidez, verifica-se que 75,7% das meninas mães abandonaram a escola (UNICEF, 2011).

Além de reconhecer vulnerabilidades produzidas pelo contexto social, que afetam mais a adolescência do que qualquer outro grupo populacional, o relatório do Unicef revela que determinados grupos de adolescentes têm alguns dos seus direitos mais violados do que outros. A organização afirma que a cor da pele, o gênero, a renda familiar, o local de moradia, as deficiências (motora, visual, auditiva e mental) e o risco de enfrentar emergências, como desastres naturais, são fatores de desigualdades no acesso aos direitos, resultantes de processos históricos de exclusão e discriminação. Para citar mais alguns exemplos, um adolescente negro tem um risco quase quatro vezes maior de ser assassinado do que um

adolescente branco. Já um adolescente indígena tem três vezes mais risco de ser analfabeto do que os adolescentes em geral (Tabela 1). Infecções pelo HIV revelam a desigualdade relacionada à questão de gênero: para cada oito casos entre meninos, são registrados 10 casos entre meninas de 13 a 19 anos (UNICEF, 2011).

Gráfico 1 - Os mais pobres – Proporção da população vivendo na pobreza, por idade



Fonte: IBGE/Pnad, 2009 (Unicef, 2011, p. 29).

Tabela 1 - Mais vulneráveis – comparação dos índices de analfabetismo, extrema pobreza e incidência de homicídios por raça/etnia

	% Analfabetos*	% Extrema Pobreza	Homicídios**
Média Nacional	1,8	17,6	43,2
Branco	1,2	10,3	22
Negro	2,0	22	54
Indígenas	6,5	38,8	30,4

* Dados da Pnad de 2008

** Na faixa etária de 15 a 19 anos, em cada grupo de 100 mil habitantes entre 15 e 19 anos.

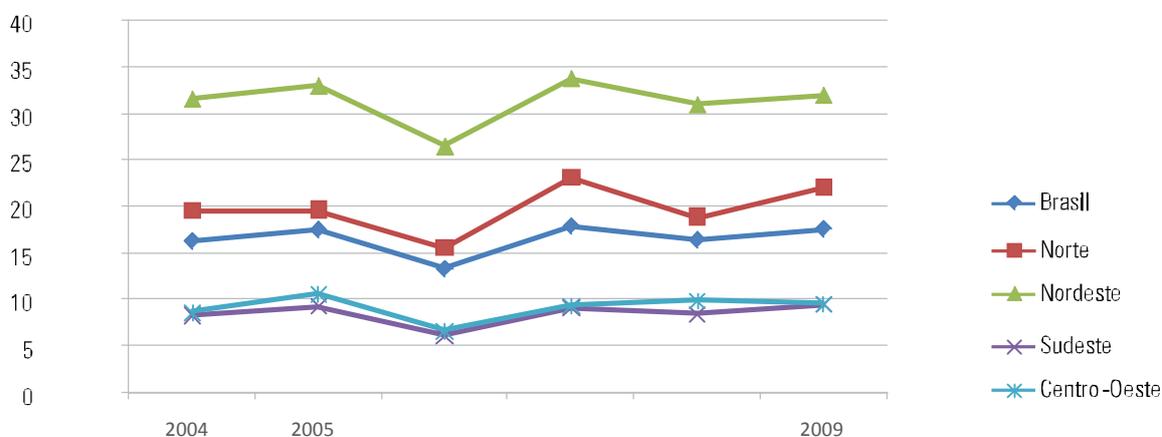
Fonte: Pnad 2009 e MS/SVS/DASIS (UNICEF, 2011, Pg. 54).

Ainda nessa perspectiva, ser criança e adolescente no Semiárido brasileiro significa enfrentar de forma mais aguda as vulnerabilidades que marcam esta fase da vida, bem como mais obstáculos para a realização dos direitos. Cerca de 13 milhões de meninas e meninos de 0 a 17 anos vivem na região. Destes, 67,4% são afetados pela pobreza. Os adolescentes somam quase 4 milhões de pessoas (UNICEF, 2011).

No que tange a escolaridade, a taxa de distorção entre a idade e a série neste grupo etário – ou seja, o percentual de estudantes que estavam matriculados numa etapa não condizente com sua faixa etária – era de 47,4% no ensino médio, em 2010. A média nacional, no mesmo ano, era de 35,9%. Em 2009, segundo dados do Censo Escolar do Ministério da Educação (MEC), a taxa de abandono escolar no Semiárido era de 15% no ensino médio, enquanto a média nacional ficou em 11,2% (UNICEF, 2011).

Considerando a limitação, e até mesmo a indisponibilidade, de dados desagregados para o Semiárido brasileiro, vale a pena analisar também indicadores relativos ao Nordeste, que abrange 90% dos municípios do território, e verificar que a fragilidade dos indicadores do Nordeste é escamoteada pelas médias nacionais. Em 2009, o índice de adolescentes não alfabetizados na região era de 4%, mais que o dobro da média nacional, de 1,6%. No mesmo ano, 50,3% dos adolescentes de 16 e 17 anos do Nordeste tinham concluído o ensino fundamental, contra 75,3% no Sudeste. A proporção de adolescentes de 15 a 17 anos no ensino médio, em 2009, era de 39% no Nordeste, enquanto a média nacional era de 50,9% (UNICEF, 2011).

Gráfico 2 - Extrema pobreza – % de adolescentes de 12 a 17 anos que vivem em famílias extremamente pobres



Fonte: IBGE/Pnad, 2009 (UNICEF, 2011, Pg. 29).

Em 2010, 97,8% dos domicílios brasileiros tinham acesso à energia elétrica. Nas áreas urbanas, este percentual chegava a 99,1% e, nas áreas rurais, a 89,7%. Entre os domicílios rurais do Nordeste, 7,4% não possuíam energia elétrica (IBGE/Censo 2010)¹. Local de moradia e renda também são barreiras significativas para boa parte da população em termos do acesso à *internet*. Em 2013, 31% dos brasileiros acessavam a rede mundial de computadores por meio do telefone celular (52,5 milhões de pessoas) e 43%, dos seus próprios domicílios. Entre as casas conectadas, 14,1 milhões estavam situadas no Sudeste. Na classe A, 98% dos domicílios tinham acesso à *internet*; contra 80% na classe B; 39% na classe C; e 8% nas classes D e E. Nas áreas urbanas, a proporção de domicílios com acesso à rede era de 48%, enquanto nas áreas rurais era de apenas 15%. Quanto menor a faixa etária, maior a penetração da *internet*: no grupo de 10 a 15 anos, 75% eram usuários; de 16 a 24 anos, 77% navegavam na rede; de 25 a 34 anos, 66% tinham acesso à *web*; de 35 a 44 anos, 47% estavam conectados; de 45 a 49, o índice caía para 33% de usuários; e acima de 60 anos, para 11% (Folha de S. Paulo, 2014)².

Exatamente por concentrar alguns dos mais frágeis indicadores sociais do País relacionados à infância e adolescência, o Semiárido é uma das áreas prioritárias de atuação do Unicef no Brasil. O Selo Unicef Município Aprovado, objeto de avaliação deste trabalho, e o Pacto Nacional Um Mundo para a Criança e o Adolescente do Semiárido são as principais estratégias de intervenção do Fundo das Nações Unidas para a Infância no território. Segundo a organização, a participação cidadã de crianças e adolescentes nos processos de planejamento, execução e avaliação das atividades do Selo é um dos princípios e também um requisito fundamental para a certificação dos municípios inscritos na iniciativa (UNICEF, 2009).

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) marcam, no plano jurídico internacional e brasileiro, a afirmação das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e novos atores políticos no processo democrático. As normativas asseguram o direito das meninas e meninos de até 18 anos de

¹ Portal Brasil: < <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/11/energia-eletrica-chega-a-97-8-dos-domicilios-brasileiros-mostra-censo-demografico> >.

² As informações divulgadas pela Folha de S. Paulo fazem parte da 9ª pesquisa TIC Domicílios, divulgada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br), órgão ligado ao Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) e ao Comitê Gestor da *Internet* no Brasil (CGI.br). <<http://www1.folha.uol.com.br/tec/2014/06/1476690-numero-de-brasileiros-que-usa-a-internet-pelo-celular-mais-que-dobra-em-dois-anos-diz-pesquisa.shtml>>.

serem consultados sobre os assuntos que lhe dizem respeito, tendo as suas opiniões levadas em consideração.

Para o Unicef, a participação cidadã dos adolescentes contribui para o entendimento do seu papel na sociedade, para a construção do seu projeto de vida, para o seu desenvolvimento e o da comunidade onde vivem. Ela é uma poderosa aliada no enfrentamento das vulnerabilidades e na superação das desigualdades que afetam as meninas e meninos, bem como na mobilização e empenho dos mesmos para a melhoria de sua qualidade de vida. “Sem conhecer, reconhecer e enfrentar essas vulnerabilidades e desigualdades, não é possível garantir que os adolescentes vivam tão importante fase da vida de forma plena, estimulante e segura, de forma cidadã.” (UNICEF, 2011, p. 28).

Mais de duas décadas depois da ratificação e aprovação desse marco legal, a participação continua sendo um direito negado à população infanto-juvenil. A representação social das crianças e adolescentes ainda remete a sujeitos de tutela do Estado, incapazes de contribuir no debate sobre questões que afetam as suas vidas. Em geral, as meninas e meninos continuam sendo vistos como receptores passivos de proteção e atendimento de adultos, que tomam decisões em seu nome, sem qualquer referência ao seu conhecimento, experiência ou preferências.

Adultocêntrica, a sociedade brasileira exclui crianças e adolescentes de processos decisórios, mesmo que eles estejam relacionados às políticas públicas para a infância e a adolescência. As relações de mando e desmando em espaços sociais como a família e a escola dificultam sua incorporação na dinâmica democrática. A sociedade brasileira também tem uma visão deturpada sobre a adolescência, percebida como uma fase problema, e não como uma janela de oportunidades para o enfrentamento das desigualdades e vulnerabilidades que afetam a população infanto-juvenil (UNICEF, 2011). Ela ainda precisa reconhecer a crescente autonomia das crianças e adolescentes e respeitar a sua aquisição gradual de competências para o exercício independente dos direitos e da cidadania.

Somam-se a esses fatores, a verticalização das políticas públicas, ainda definidas de cima para baixo, sem a escuta dos beneficiários; a ausência de metodologias e espaços adequados à participação de crianças e adolescentes; e as desigualdades no acesso à informação relevante e à educação de qualidade. Tudo isso contribui para a exclusão da população infanto-juvenil da esfera pública. O engajamento político é ainda mais limitado para adolescentes em situação de maior desvantagem, que vivem em famílias pobres, em

comunidades rurais, quilombolas ou indígenas. O processo eleitoral é um dos poucos momentos de exercício da participação. Quando faltam condições materiais de subsistência, também faltam condições para a participação qualificada e relevante dos sujeitos nos processos políticos.

A mudança sustentável em termos do reconhecimento do direito à participação de crianças e adolescentes, de acordo com a evolução de suas capacidades, exige o compromisso de adultos em todas as esferas: em casa, na escola, na comunidade, nos serviços públicos, nos conselhos setoriais e na gestão municipal. Exige também que pais, responsáveis e profissionais atuantes nos diversos setores – saúde, educação, assistência, cultura, esporte, justiça, comunicação, etc. – desempenhem o importante papel de orientar, incentivar e proteger os adolescentes, ajudando a criar relações de diálogo, respeito e confiança entre gerações.

Apesar dos desafios postos à garantia do direito à participação infanto-juvenil, entidades nacionais e estrangeiras fomentam e desenvolvem ações neste campo. No entanto, as organizações têm dificuldades de mensurar os efeitos de processos participativos no desenvolvimento das crianças e adolescentes, uma vez que ainda não existe um acordo sobre indicadores que possam ser usados para verificar se os direitos de participação, previstos na Convenção e no Estatuto, são implementados de forma eficaz e para todas as crianças e adolescentes. Uma pesquisa realizada pelo Escritório do Unicef para a América Latina e Caribe, envolvendo mais de 100 programas desenvolvidos na região, revela que muitas destas iniciativas não possuem sistemas de monitoramento e avaliação (UNICEF, 2010).

O Unicef no Brasil também enfrenta o desafio de identificar indicadores significativos de participação de adolescentes, que possam ser coletados e analisados com relativa facilidade para os mais de mil municípios do Semiárido engajados no Selo. Certificações como a do Unicef admitem procedimentos de avaliação, mas são voltadas ao cumprimento de padrões mínimos para que uma determinada experiência receba uma garantia externa de qualidade. Diferente da avaliação propriamente dita, a certificação tem maior propensão ao registro e à informação, e menor propensão à intervenção e análise.

Embora o Unicef tenha contratado avaliações externas do Selo, buscando evidências da eficiência, eficácia e efetividade de sua metodologia, os achados dos estudos realizados até aqui não foram amplamente divulgados e debatidos internamente. Conseqüentemente, não geraram novas aprendizagens para o *staff* diretamente envolvido na iniciativa. Por outro lado,

os investimentos realizados na área de monitoramento e avaliação ainda não dão conta dos efeitos do Selo em termos da formação de capital social, nem revelam quais resultados na organização das políticas públicas podem ser atribuídos ao Selo ou a outras iniciativas.

O Selo Unicef é um processo complexo em termos de avaliação de resultados. Atua sobre a gestão municipal e pode influenciar políticas públicas e apoiar o desenvolvimento de capacidades de atores locais. Uma avaliação de impacto é importante para estudar a ligação do processo do Selo com as políticas e os atores, apontando possíveis atribuições de resultados diretos. (GONÇALVES, 2013).

Em 2013, foi realizado um estudo avaliativo das três primeiras edições do Selo para o Semiárido, com dados quantitativos. Em dezembro do mesmo ano, o Unicef contratou uma empresa de consultoria para realizar uma avaliação do Selo 2009-2012, com foco na relevância, efetividade, eficiência, sustentabilidade e impacto da iniciativa. Nenhuma das frentes teve o objetivo de mensurar os resultados do engajamento do público infanto-juvenil.

As limitações da metodologia do Unicef na promoção, monitoramento e avaliação da participação cidadã de adolescentes, e suas consequências na efetividade do Selo, constituem o problema deste estudo. E os efeitos ou resultados indiretos do engajamento dos adolescentes, em termos do empoderamento, organização e influência dos mesmos na gestão municipal, são o foco desta pesquisa.

1.3 Objetivos da pesquisa

1.3.1 Objetivo geral

Avaliar os resultados das ações empreendidas pelo município de Barrocas no fomento à participação de adolescentes no Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012 e oferecer recomendações para a metodologia do Unicef, tendo em vista o fortalecimento do compromisso com a garantia deste direito e a melhoria dos resultados do engajamento de adolescentes na gestão municipal.

1.3.1.1 Objetivos específicos

1. Verificar a concepção da participação cidadã de adolescentes na visão dos sujeitos da pesquisa;
2. Descrever o modelo de organização municipal para a execução do Selo e verificar o grau de engajamento dos adolescentes na iniciativa;
3. Buscar evidências da participação dos adolescentes na gestão municipal em função do engajamento no Selo;
4. Identificar a natureza dos benefícios obtidos por adolescentes, famílias, escolas e município em função da participação de adolescentes no Selo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Convivência com o Semiárido

Para entrar no universo do Selo Unicef Município Aprovado no Semiárido, é preciso conhecer um pouco mais sobre a região. Segundo Malvezzi (2007, p. 9), o Semiárido brasileiro “[...] não é apenas clima, vegetação, solo, sol ou água. É povo, música, festa, arte, religião, política, história. É social. Não se pode compreendê-lo de um ângulo só.”

Figura 1 - Delimitação do Semiárido pela PAN Brasil



Fonte: Site do UNICEF, 2014.

O conceito técnico de Semiárido apareceu em 1988, no Artigo 159 da Constituição Brasileira. Ela manda aplicar no “Semiárido do Nordeste” metade dos recursos destinados à região, voltados para programas de financiamento ao setor produtivo. A Lei Nº 7.827/1989, regulamentando a Constituição Federal, define Semiárido como “[...] a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, definida em portaria daquela Autarquia.” (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007).

Agentes de políticas de apoio ao desenvolvimento da região historicamente utilizam delimitações instrumentais para a área geográfica de abrangência do Semiárido, que adotam diferentes critérios para a inclusão de municípios. O recorte da Sudene, de 1989, por exemplo, considerava apenas o critério da precipitação pluviométrica média anual dos municípios (igual

ou inferior a 800 mm), que mais tarde mostrou-se insuficiente. Já a delimitação do Ministério da Integração Nacional (MI), de 2005, engloba 1.133, que apresentam ao menos um de três critérios: índice de aridez³ de até 0,5 (calculado pelo balanço hídrico, que relaciona as precipitações e a evapotranspiração⁴ potencial, no período entre 1961 e 1990); risco de seca maior do que 60% (tendo como base o período de 1970 a 1990); além do índice de chuvas já aplicado pela Sudene.

A delimitação considerada neste trabalho é a do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN Brasil), que abrange 1.482 municípios de onze estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe (Figura 1). Trata-se da lista adotada pelo Unicef como referência para adesões ao Selo 2009-2012, exatamente por ser mais ampla e permitir uma maior participação de municípios da região onde crianças e adolescentes são afetados pela baixa cobertura e qualidade das políticas públicas.

De acordo com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) e o Ministério da Integração, a região semiárida do Brasil é a maior do mundo, com uma área de 969.589 Km², que corresponde a 18,2% do território nacional e 53% da região Nordeste. Ela também é considerada a mais populosa do planeta, com 22 milhões de habitantes, que representam 12% da população do País. O território ainda tem a maior concentração de população rural do Brasil (BAPTISTA; CAMPOS, 2013). De acordo com o Censo Demográfico para o Semiárido Brasileiro, 38% dos moradores estão em áreas rurais e 62% em áreas urbanas. Entre os municípios da região, 93% são de pequeno porte, ou seja, têm entre 5 mil e 50 mil habitantes. Eles concentram 65% da população do território (MCTI/INSA, 2012).

Outra característica do Semiárido brasileiro é o seu déficit hídrico, embora isso não signifique falta de água. Pelo contrário. Com uma média pluviométrica anual de 200 a 800mm, dependendo da região, ele também acumula o título do semiárido mais chuvoso do planeta (a precipitação média anual de outras regiões do mundo varia de 80 a 250 mm). No entanto, as chuvas são irregulares no tempo e no espaço. Concentram-se em poucos meses (de setembro a março) e mais de 90% de suas águas não são aproveitadas, devido a questões

³ A definição de aridez foi estabelecida em 1977 pelo Plano de Ação de Combate à Desertificação das Nações Unidas. Terras áridas, semiáridas e subúmidas secas compreendem 33% de toda a superfície do planeta (SILVA, 2006).

⁴ A evapotranspiração é a soma da evaporação, causada pela insolação e os ventos, e da transpiração de plantas e animais (MALVEZZI, 2007).

como índice de evaporação, que é três vezes maior do que a quantidade de chuva, e escoamento superficial, ou seja, escoamento da água resultante das precipitações sob a superfície do solo que compõe, junto com o afluxo de água do subsolo (escoamento de base), os córregos, ribeirões, rios, lagos e reservatórios (ALENCAR et al., 2006 apud CHOW et al., 1988).

Em 2012, a população enfrentou uma das piores secas⁵ da história, demonstrando que o País ainda não aprendeu a se preparar para a chegada da chuva e, conseqüentemente, para a estiagem, que é cíclica. “No Nordeste, os políticos que controlam o poder local têm uma longa experiência no exercício desse poder. São hábeis na manipulação das necessidades humanas. Os três esteios básicos do controle sobre a população são a fome, a sede e a saúde.” (MALVEZZI, 2007, p. 17).

O clima semiárido existe há cerca de 10 mil anos. “Com alguns anos de muita chuva e outros com pouca, a natureza criou um sistema ecológico único, de grande riqueza e variedade.” (SCHISTEK, 2013, p. 33). A caatinga cobre a maior parte do Semiárido. Único bioma exclusivamente brasileiro, entre os nove que ocupam o território nacional, a caatinga apresenta grande variedade de paisagens, espécies animais e vegetais, nativas e adaptadas, com alto potencial e que garantem a sobrevivência das famílias agricultoras da região. Rico em espécies endêmicas – 481 dentre as 2.440 catalogadas, de acordo com a Associação Caatinga –, o bioma é também considerado por especialistas o mais sensível à interferência humana e às mudanças climáticas globais.

A caatinga vem enfrentando um processo sistemático de devastação, em função de atividades como a criação de gado, a fabricação de carvão e a mineração. Em 2002, 43% da vegetação original havia sido suprimida. Em 2008, o desmatamento chegava a 45%. Em números absolutos, a Caatinga teve 16,5 mil km² de cobertura nativa suprimida neste período, ou seja, uma perda média de 0,33% por ano. Os estados da Bahia e do Ceará são os que mais contribuíram com essa devastação, com cerca de 9.000 km² (MMA/Ibama, 2011). Onde a caatinga não existe mais, os efeitos das estiagens são muito mais danosos.

[...] os modos humanos de explorar a terra que a tornaram deserta ou árida; o desmatamento; a prática predatória para com os rios e a terra; as queimadas; a contaminação dos solos com agrotóxicos, entre outras. Estes processos são aliados à

⁵ Até novembro de 2012, o governo federal havia confirmado decreto de situação de emergência para 1.187 municípios do Semiárido brasileiro por causa da estiagem. Na Bahia, estado com a situação mais grave, 2,7 mil pessoas de 250 municípios foram afetadas (site da ASA, visitado em agosto de 2014).

pouca chuva e ao péssimo sistema de armazenamento da água que vem da chuva (BAPTISTA; CAMPOS, 2013, p. 46).

Com este panorama social, econômico, político e ambiental, o território ficou marcado por imagens historicamente construídas, como o espaço-problema, da terra rachada, do boi morto, da fome, da pobreza e da miséria. Tais imagens geraram estereótipos, julgamentos e rejeições em relação a um povo que seria incapaz de incidir politicamente e mudar a própria realidade de atraso econômico e social.

A imagem difundida do Semiárido, como clima, sempre foi distorcida. Vendeu-se a ideia de uma região árida, não semiárida. É como se não chovesse, como se o solo estivesse sempre calcinado, como se as matas fossem secas e as estiagens durassem anos. As imagens de migrantes, de crianças raquíticas, do solo estorricado, dos açudes secos, dos retirantes nas estradas, dos animais mortos, da migração da Asa Branca – essas imagens estão presentes na música de Luís Gonzaga, na pintura de Portinari, na literatura de Graciliano Ramos e na poesia de João Cabral de Mello Neto. É um ponto de vista, ao mesmo tempo, real e ideológico, que muitas vezes serve para que se atribua à natureza problemas políticos, sociais e culturais, historicamente construídos. (MALVEZZI, 2007, p. 11).

A persistência dos desafios expressos nos indicadores sociais gerou respostas, na forma de projetos no e para o Semiárido brasileiro. Silva (2006) pesquisou o que foi feito para superar as problemáticas socioeconômicas e ambientais; e os pensamentos formulados sobre a região. Ele analisou as concepções de desenvolvimento sustentável que orientaram as políticas governamentais e as práticas sociais de intervenção no território. Dessa forma, buscou compreender a trajetória e o contexto do Semiárido, identificar sinais de continuidade e mudanças em seus rumos. Segundo o autor, são três as matrizes que discutem o desenvolvimento sustentável na região, revelando diferentes concepções sobre o Semiárido brasileiro e orientações políticas com base em interesses socioeconômicos.

A primeira delas é a matriz do combate à seca e aos seus efeitos, marcada por políticas emergenciais (assistencialistas e descontínuas) de socorro aos flagelados das secas, às vítimas da fome, em resposta a apelos econômicos, políticos e humanitários. Tal matriz estaria relacionada ao paradigma iluminista do progresso, “[...] baseado na ciência e na tecnologia como instrumentos que permitiriam à humanidade conhecer e controlar os fenômenos naturais, possibilitando a exploração racional dos bens naturais para o aumento das riquezas e a conquista do bem estar humano” (SILVA, 2006, p. 267). Acabou gerando soluções de caráter permanente, principalmente as obras hídricas, com a irrigação orientada para a

produção destinada ao mercado externo, mas não gerou modificações significativas nos determinantes estruturais das calamidades públicas. Entrou em crise no final do século XIX, pois os seus fundamentos negavam os princípios da sustentabilidade, mas as suas práticas subsistem até os dias de hoje.

Para Baptista e Campos (2013, p. 48), as políticas de “combate à seca”, voltadas para grandes obras, assistiam normalmente aos mais ricos e vinham unidas a projetos assistencialistas destinados aos mais pobres, sob a forma de doações, esmolas, distribuição de víveres e carros-pipa.

Essas políticas nunca tiveram, nem têm o objetivo de resolver as questões e os problemas. As ações de combate à seca sempre aparecem como ‘atos de bondade’, mas propositalmente são criadas e mantidas para garantir que o Semiárido e seu povo permaneçam sem vez e sem voz, dependentes. (BAPTISTA; CAMPOS, 2013, p. 48).

A segunda concepção levantada por Silva é a da modernização econômica e tecnológica, orientada pela perspectiva de que desenvolvimento é sinônimo de crescimento econômico. Ela interpreta a sustentabilidade como a durabilidade do desenvolvimento com base na eficiência tecnológica e na racionalidade produtiva. Critica a ineficiência das políticas públicas de combate à seca e a fragilidade da produção de subsistência; busca modernizar as atividades produtivas no Semiárido; e incentiva a criação de instituições governamentais responsáveis pelo planejamento do desenvolvimento regional, dinamização e fortalecimento da economia, a partir da expansão das tecnologias de irrigação.

O terceiro paradigma de desenvolvimento analisado por Silva – o pensamento crítico sobre a realidade do Semiárido – foi formulado a partir dos anos 1930 e questiona as práticas do “combate à seca” e da “modernização conservadora”. Ele experimenta e dissemina tecnologias endógenas e práticas alternativas de “convivência com o Semiárido”. Explicita o meio ambiente e a cultura local (as características físicas, geográficas e simbólicas do território; crenças, experiências e memórias) como orientadores de processos emancipatórios. A partir de uma nova orientação socioambiental para o desenvolvimento sustentável da região, promove a produção apropriada e solidária, a realização da reforma agrária, o fortalecimento da agricultura familiar, a educação contextualizada com a realidade do campo, entre outras ações para a melhoria da qualidade de vida da população.

O pensamento crítico também desmistifica a “problemática da seca” como a principal causa do subdesenvolvimento do Semiárido. Evidencia as suas origens estruturais, as formas de ocupação e exploração do território, marcadas pela concentração da terra, da água armazenada e das riquezas produzidas, bem como pela exploração excessiva do trabalho, fragilidade do mercado interno e monopólio do poder político. Chama atenção para o fato de que não se pode combater um fenômeno natural, mas, sim, criar condições favoráveis para a convivência com períodos de estiagem, por meio de políticas públicas que façam a região produzir de maneira segura para si e para o mercado.

Esta matriz ainda faz uma crítica política sobre as formas de intervenção governamental, denuncia a exploração política da miséria e a apropriação privada de recursos públicos pelas oligarquias sertanejas. Desta forma, possibilita uma aproximação com o contexto histórico e os interesses em jogo nos processos de formulação e implementação de políticas públicas para a região. Do ponto de vista do meio ambiente, critica as atividades produtivas descontextualizadas e as práticas de manejo dos recursos naturais não apropriadas para as condições ambientais do Semiárido. Do ponto de vista econômico, critica os resultados de uma “modernização conservadora”, que fortaleceu a pecuária e a irrigação industrial, mantendo a concentração fundiária e as desigualdades sociais (SILVA, 2006).

Segundo Silva (2006), em um contexto de disputa entre as três concepções e alternativas de intervenção no Semiárido, é a perspectiva da “convivência com o Semiárido” que possui maior proximidade com os significados e critérios do desenvolvimento sustentável:

[...] pode-se definir a “convivência com o Semiárido” como uma perspectiva cultural orientadora da promoção do desenvolvimento sustentável no Semiárido, cuja finalidade é a melhoria das condições de vida e a promoção da cidadania, por meio de iniciativas socioeconômicas e tecnológicas apropriadas, compatíveis com a preservação e renovação dos recursos naturais. (SILVA, 2006, p. 272).

A concepção da “convivência” tem, portanto, sido formulada a partir dos acúmulos do “pensamento crítico” sobre o Semiárido e da internalização de princípios e diretrizes culturais e éticas do paradigma da sustentabilidade do desenvolvimento. Suas propostas e práticas buscam a transformação das relações entre as pessoas e a natureza; e a harmonização entre a justiça social, a prudência ecológica, a eficiência econômica, a diversidade cultural e a cidadania política (SILVA, 2006). Elas são apresentadas por novos sujeitos políticos, que

buscam ampliar os espaços públicos decisórios, de formulação e controle social das políticas públicas de desenvolvimento regional. Estes atores promovem o envolvimento e a participação da sociedade nas definições e nas construções dos rumos da região.

É nesse contexto que nasce, na década de 1990, a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), com a missão de fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável, referenciados em valores culturais e de justiça social. A rede, formada atualmente por cerca de 800 organizações sociais, ocupa um papel relevante na valorização de saberes locais na construção de tecnologias inovadoras e apropriadas para a realidade da região, bem como na disseminação de ensinamentos teóricos/empíricos da convivência com o Semiárido. Atuando em articulação com as três esferas de governo, organizações de cooperação internacional e instituições públicas e privadas, tem contribuído significativamente na implementação de ações baseadas no uso adequado e racional da água e dos demais recursos naturais, que garantem maior autonomia à população.

A ASA influenciou decisivamente a política brasileira de universalização do acesso à água. A cisterna de placa é a tecnologia social desenvolvida por trabalhadores do campo mais consolidada e incorporada às políticas públicas. Ela representa um marco na busca da soberania hídrica e alimentar no Semiárido brasileiro. Desde que surgiu, em 2003, até março de 2014, o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC) construiu 523.654 cisternas, beneficiando mais de 2 milhões e 250 mil pessoas (ASA, 2014). Já o programa Água para Todos, que integra o plano do governo federal Brasil Sem Miséria, tem entre suas metas a entrega de 750 mil cisternas até o final de 2014. Até junho deste ano, implantou mais de 579 mil reservatórios, beneficiando mais de 2,9 milhões de pessoas (MI, 2014).

Outras práticas da convivência com o Semiárido se manifestam em diferentes setores, por meio, por exemplo, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Assistência Técnica (PNATER) e do Plano Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica (Planapo). Ainda vale ressaltar os equipamentos de acesso à água para a produção (cisternas de produção, barreiros, barragens subterrâneas e outras tecnologias), os bancos de sementes e os fundos rotativos. Todas essas dinâmicas, manifestações e tecnologias sociais estão possibilitando novos parâmetros de vida e dignidade ao povo do Semiárido; fortalecendo a autonomia dos atores locais; configurando um processo de valorização do território, com todas as suas

singularidades, e apontando para uma nova política de desenvolvimento nacional, considerando as potencialidades e demandas territoriais e regionais.

A associação do Semiárido com os princípios e práticas da “convivência”, aliás, é apontada como a principal razão para a construção de uma imagem positiva da região, como espaço de valorização da diversidade, do povo, da cultura e da alteridade. Embora exista fisicamente há milhões de anos, o Semiárido brasileiro é considerado um espaço novo. A sua construção simbólica difere-se de Nordeste e sertão, expressões cercadas de preconceitos. A primeira delas ainda é associada à indústria da seca e ao fracasso. A segunda foi criada em oposição ao litoral (BAPTISTA; CAMPOS apud BARBOSA, 2010). De acordo com o dicionário online Michaelis⁶, sertão é a “[...] região interior, longe da costa e de povoações; zona do interior brasileiro, mais seca do que a caatinga; floresta longe da costa; selva.”

A reeleição da presidente Dilma Roussef gerou uma nova onda de manifestações discriminatórias contra os nordestinos, tendo as redes sociais como a sua maior vitrine, e reacendeu o preconceito contra um povo que não teria educação e discernimento para escolher os seus representantes políticos. Ironicamente, o Sudeste brasileiro, que, diga-se de passagem, deu uma importante contribuição na recondução da candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, enfrenta o maior período de estiagem desde 1930 e, sugerem os especialistas, deveria aprender com a experiência dos nordestinos. O nível do Sistema Cantareira, que abastece São Paulo, chegou a zero pela primeira vez na história e as consequências são sentidas pela população na maior capital do País. A atual crise hídrica no Sudeste configura-se como uma "oportunidade" para esta região do País se inspirar no exemplo do Nordeste e enfrentar o problema, usando a água de forma mais eficiente e se preparando para enfrentar os períodos de estiagem que virão pela frente.

2.1.1 Educação contextualizada para a “convivência com o Semiárido”

Partindo do reconhecimento de que a educação não é um processo neutro e de que ela está sempre a serviço de uma proposta de sociedade, Baptista e Campos (2013) afirmam que o modelo educacional historicamente oferecido à população do Semiárido não busca a emancipação dos sujeitos. Ele ainda é marcado pela imposição de conteúdos, tecnologias e

⁶ Ver definição em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/definicao/sertao%20_1044153.html>. Site visitado em agosto de 2014.

processos a educandos considerados “desprovidos de conhecimento”; pela negação do exercício de conhecer, refletir, criticar e criar; pela coibição de tentativas de construção e disseminação de “outro conhecimento”; e pela desvalorização e discriminação de conhecimentos produzidos nas comunidades (modos de se relacionar com o meio ambiente, captar água, guardar sementes, plantar, adubar e cuidar da terra).

O acesso à educação e ao conhecimento era restrito, especialmente para alunos do campo. Muitas escolas ainda ensinam o êxodo rural como única alternativa de prosperidade aos filhos de agricultores, camponeses e ribeirinhos. Cursos continuam formando profissionais para atender aos padrões tecnicistas e produtivistas da agricultura convencional, mesmo que implique em destruição da natureza, desertificação ou danos à saúde. Esse direcionamento político da educação teve repercussão no modo de prestar assistência técnica, de fazer funcionar a escola e de organizar a produção, o crédito e os processos afins na área rural. Para além da desertificação de ambientes naturais, ele gerou o que Baptista e Campos chamaram de “desertificação de ideias”. Contribuiu para enraizar o processo do “combate à seca”; formar uma enorme massa de não letrados e analfabetos funcionais; de educandos que não debatem, nem analisam as causas e consequências dos seus problemas. A metodologia de ensino foi posta a serviço da formação de um povo mais vulnerável e manipulável.

Este modelo educacional foi severamente criticado por Paulo Freire, que via a educação como caminho para a autonomia. Freire propunha a “educação libertadora”, conectada com a realidade do educando, crítica, transformadora e baseada no princípio de que todos ensinam e todos aprendem. Ela seria um contraponto à “educação bancária”, que considera alguns como possuidores e produtores de conhecimentos; e outros tantos como “recipientes vazios”, nos quais se “deposita” os conhecimentos. “Cabe aos alunos decorar e repetir. Os professores não constroem conhecimentos, apenas os transmitem. Os alunos nem constroem e nem transmitem. Apenas recebem. Constrói-se, assim, a pessoa submissa, que não é cidadã, não reflete, não interfere. Apenas obedece.” (BAPTISTA; CAMPOS, 2013, p. 89).

Diante deste cenário, a consolidação de um projeto de desenvolvimento sustentável para o Semiárido depende da construção de novas mentalidades e novas posturas ante a região. Atores sociais e institucionais, governamentais e não governamentais, estão engajados na construção de outro modo de educar as pessoas, para a liberdade, a autoestima, a solidariedade e o respeito à natureza. Eles advogam por uma educação contextualizada para a

convivência com o Semiárido, que assegure aos educandos o direito de aprender, conhecendo, analisando e transformando a sua realidade. Muitos destes atores estão articulados na ASA e na Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (RESAB), criada a partir das experiências de educação contextualizada desenvolvidas na região, com o objetivo de gerar mudanças teóricas e metodológicas, potencializar os saberes e os conhecimentos gerados coletivamente a partir das realidades locais.

Para esses atores, a escola pode e deve contribuir para enraizar e dinamizar as políticas de convivência com a região, a partir de novos referenciais educacionais, práticas, disciplinas e materiais didáticos que retratem o povo do Semiárido, os costumes, os valores, as músicas, as danças, as comidas, as lutas, as riquezas naturais e tantas outras dimensões da vida do lugar que estão fora do currículo. Tais recursos são essenciais para que as novas gerações aprendam a ter orgulho (e não vergonha) do lugar onde vivem, de sua cultura e do seu modo de ser. Eles também são fundamentais para desconstruir referenciais teóricos que marcaram processos educacionais ao longo da história, fortaleceram estratégias de dominação e uma imagem de inviabilidade do Semiárido. Dessa forma, a escola é chamada a assumir um papel relevante na transformação social; a conhecer a realidade na qual está inserida; a integrar tudo o que faz parte da vida das pessoas e das comunidades no seu dia-a-dia; a reconhecer que o agricultor produz conhecimento e é sujeito de sua história; a compreender as necessidades dos educandos e afirmar os seus direitos sociais (BAPTISTA, 2012).

O que buscamos é uma escola construtora de conhecimentos que, na interação com as comunidades, possa ajudar a transformar o Semiárido; por isso uma escola intérprete da realidade local, capaz de ajudar a construir a identidade das pessoas e comunidades do Semiárido, respeitadora da cultura, preservadora do meio ambiente e promotora do desenvolvimento holístico e sustentável. (BAPTISTA, 2003 apud BAPTISTA e CAMPOS, 2013, p. 94).

A proposta da educação contextualizada está sintonizada com as indicações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica; e dos Parâmetros Curriculares publicados pelo Ministério da Educação. Ela conquistou um grande reforço depois das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo (Resolução CNC/CEB, nº 1, de 03/04/02) e das Diretrizes Complementares, Normas e Princípios para o Desenvolvimento de Políticas Públicas de

Atendimento da Educação Básica do Campo (Resolução CNE/CEB, nº 2, de 28/04/08), publicadas em 2002 pelo Conselho Nacional de Educação.

Precisamos que o Ministério da Educação faça um giro de 180 graus em termos de políticas educacionais, pois não é somente necessário que exista material didático apropriado. É indispensável que a formação de professores nas universidades seja, desde o início, no sentido da contextualização e que a formação continuada do corpo docente acompanhe a proposta. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nos dá respaldo total nesse sentido. É importante ressaltar que a educação contextualizada tem princípios universais e deve ser trabalhada em todas as realidades, não ser restrita aos ambientes rurais. (SCHISTEK, 2012, p. 38).

Os acúmulos das organizações articuladas na ASA e na Resab – princípios da convivência com o Semiárido, metodologias, experiências e lições aprendidas – serviram de insumos para o Unicef na construção de suas principais estratégias de intervenção no Semiárido. Em 2005, o Fundo adaptou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) relevantes para a infância e a adolescência para o âmbito local e lançou: o Selo UNICEF Município Aprovado para quase 1.500 municípios; e o Pacto Nacional Um mundo para a criança e o adolescente do Semiárido para 11 estados da região. Dessa forma, busca apoiar o Brasil no cumprimento das determinações da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente; na universalização dos direitos da infância e da adolescência; e na redução das desigualdades regionais.

A educação para a convivência com o Semiárido foi incorporada como um dos grandes temas do eixo de Participação Social do Selo, foco da análise desta pesquisa (ver o capítulo 3 – Contextualizando o objeto de avaliação). Essa estratégia foi adotada pelo Unicef e organizações parceiras, com o objetivo de envolver alunos da rede pública de ensino na mobilização municipal pela melhoria da qualidade de vida da infância e adolescência na região.

2.2 Participação política

A participação política tem múltiplas dimensões e significados, que variam de acordo com o período histórico e conjuntural. Lavallo (2011 in Tavares, 2014) identifica pelo menos três formas de compreender este conceito: a) como categoria da prática de atores sociais, orientadora de sua ação na busca por direitos e emancipação; b) como categoria teórica, que

subsídia debates sobre a democracia; e c) e como categoria procedimental, disposta em leis e normativas. A participação será discutida a seguir a partir destes três ângulos.

A obra de Gramsci (1891-1937) traz importantes contribuições para a discussão teórica da participação, como fonte de reflexão sobre o pensamento marxista até a atualidade. O intelectual-militante das classes trabalhadoras escreveu sobre o tema em um contexto pós Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e de ruptura entre massas populares e ideologias dominantes, no qual os métodos tradicionais de fazer política foram colocados em cheque. As teorias liberais separavam o Estado da sociedade civil, entendida como um setor autônomo, regulado por normas “naturais” de liberdade econômica; e identificavam governo e Estado, definindo este como o guardião da ‘lealdade do jogo’ e de suas leis. As aspirações à democracia, no entanto, favoreciam a expansão da sociedade civil e demonstravam que não havia mais espaço para um poder apoiado exclusivamente sobre sistemas coercitivos (GRAMSCI, 1975 apud SEMERARO, 1999).

Nas palavras de Semeraro (1999), estudioso da obra do intelectual italiano, Gramsci conceitua sociedade civil como o espaço público não estatal de prática política consciente e coletiva, onde as classes trabalhadoras lutam para transformar a realidade, combater privilégios e sair de sua condição subordinada:

Âmbito particular da subjetividade e de suas múltiplas expressões, a sociedade civil não é apenas o território exclusivo da burguesia, reservado para as suas iniciativas econômicas e a estruturação de sua hegemonia no mundo moderno. Pode transformar-se em uma arena privilegiada onde as classes subalternas organizam as suas associações, articulam as suas alianças, confrontam os seus projetos ético-políticos e disputam o predomínio hegemônico. A modernidade, de fato, não só deu origem ao capitalismo e à autonomia pessoal, como também abriu a estrada à emancipação das massas e lançou as premissas da democracia social. (SEMERARO, 1999, p. 75).

O pensamento de Gramsci volta-se, então, para municiar as organizações das classes subalternas, que lutam para conquistar a sua liberdade e hegemonia. Ele trabalha com os princípios da participação ativa das classes trabalhadoras, da socialização da política e da democratização do poder. Busca elevar intelectual e moralmente camadas cada vez mais amplas da população, para transformar a sociedade de massas, excluída politicamente, em sociedade civil. Revistando os escritos gramscianos, Semeraro (1999, p. 67) diz: “[...] somente por meio do desenvolvimento de uma consciência histórica da realidade, e de uma

ação política voltada a elevar a condição ‘intelectual e moral’ das massas, se poderia chegar a uma sociedade realmente ‘civil’, capaz de humanizar-se plenamente e de autogovernar-se.”

Gramsci não queria, com isso, afirmar a ausência do Estado, mas a participação popular, ativa e igualitária, no Estado. Este abarca instrumentos exteriores de governo e a multiplicidade dos organismos da sociedade civil, espaço de manifestação da livre iniciativa dos cidadãos, de seus interesses, organizações, cultura e valores, e definição das bases do consenso e da hegemonia. Dessa forma, o autor acredita na possibilidade de uma “sociedade regulada”, na qual as massas podem encontrar as condições para se tornarem sujeitos livres e socializados; e de um utópico “Estado sem Estado”, que reconhece todos os homens como iguais, possuidores de razão e moral e passíveis de aceitar a lei espontaneamente, e não por coerção. O Estado democrático deveria promover o crescimento da sociedade civil, a construção de sujeitos historicamente ativos e organizados, que procuram conquistar a hegemonia com os métodos da democracia (GRAMSCI, 1975 apud SEMERARO, 1999).

O pensador sardo aposta na vontade, na iniciativa e na capacidade de união, organização e mobilização social das classes trabalhadoras em torno de uma proposta de mudança. “A liberdade individual não termina onde começa a dos outros, mas se desenvolve ainda mais quando se encontra com a dos outros.” (SEMERARO, 1999, p. 77). Para ser capaz de vencer manipulações do poder e chegar ao autogoverno, o novo ser social precisa ter mais do que capacidade crítica. Ele deve contar com a determinação de massas preparadas e articuladas para intervir em sua realidade de forma criativa.

O intelectual defende uma relação dialética de “identidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política”, duas esferas distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática. A sociedade civil absorve a sociedade política e torna-se um organismo público, porque desenvolve a responsabilidade pelo público e pelo coletivo. Assim, cria um novo tipo de Estado, capaz de orientar a economia e as potencialidades sociais na direção do interesse geral. O homem-massa – assalariado, atomizado e excluído –, é transformado em homem-coletivo e cidadão, que interage com outros sujeitos igualmente livres, manifesta ativamente as suas reivindicações e constrói consensualmente a vida em sociedade (GRAMSCI, 1975 apud SEMERARO, 1999).

Em decorrência das barbáries da Segunda Guerra Mundial, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) proclama a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948), com o objetivo de construir um mundo sob novos alicerces

ideológicos. O documento incorpora a participação como um direito fundamental de todo ser humano, sem distinção de raça, etnia, gênero, nacionalidade, religião, classe social ou qualquer outra condição. Em seu Artigo 19, a Declaração afirma que toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão, de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. No Artigo 20, Parágrafo 1, ela também assegura a todo ser humano a liberdade de reunião e associação pacíficas e o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou pelo intermédio de representantes livremente escolhidos.

A ampliação da participação social no Brasil é resultado do descontentamento do povo com regimes autoritários, processos verticais de tomada de decisão e representação parlamentar; e de intensas lutas pela garantia dos direitos no plano legal e nas políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 inaugurou um projeto democratizante e participativo – configurado no interior da sociedade brasileira e levado para o âmbito do Estado em suas três esferas –, que reestabeleceu as eleições livres e a organização partidária. A sociedade civil entra no Estado, por meio de mecanismos de democracia direta, como os conselhos gestores de políticas públicas, com representação paritária, nos níveis municipal, estadual e federal. A eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, inaugura um projeto de Estado mínimo, que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, por meio do encolhimento de suas responsabilidades sociais e transferência destas para a sociedade civil. As medidas neoliberais aprofundam-se no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Para Dagnino (2004), a década de 1990 foi marcada por uma “confluência perversa” entre esses dois projetos políticos⁷. Essa convergência provocou ressignificações, ou deslocamentos de sentido, e até a despolitização das noções de sociedade civil, participação e cidadania – referências centrais das lutas democratizantes –, além de implicações para o sentido de política e democracia. A perversidade ressaltada por Dagnino deve-se ao fato de que ambos os projetos demandam uma sociedade civil ativa e propositiva, mas a abertura para a participação acaba por esconder distinções e divergências fundamentais dessas concepções antagônicas, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa. Atores que apostam no projeto

⁷ Dagnino usa o termo projetos políticos “[...] num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.” (DAGNINO, 2004, p. 98).

democratizante, como representantes da sociedade civil nos conselhos gestores e organizações não governamentais (ONG) envolvidas em parcerias com o Estado, acabam se questionando sobre esta inserção institucional e a possibilidade de estarem servindo aos objetivos do projeto neoliberal.

A discussão da autora sobre os “deslizamentos semânticos” ajuda a construir o quadro conceitual deste trabalho, que se alinha com o projeto democratizante e participativo. A redefinição da noção de sociedade civil, em consequência do projeto neoliberal, restringe sociedade civil a ONG. Na raiz deste deslocamento, estão as agências internacionais – fontes de recursos e sobrevivência para muitas organizações não governamentais – e os governos, que buscam parceiros confiáveis, com competência técnica e inserção social, para transferir as suas responsabilidades. Dessa forma, evitam a temida interlocução com movimentos sociais politizados e criam o problema da representação, uma vez que a atuação das organizações não governamentais traduz os anseios e desejos de suas equipes, e não da sociedade civil, ou de setores da sociedade.

[...] um deslocamento que faz das ONGs a voz dos interesses difusos, em nome dos seus vínculos (reais ou presumidos) com setores sociais, como jovens, portadores de HIV, negros, mulheres, entre outros. Porque detêm um conhecimento específico, porque acumulam um conjunto de competências, tornam-se representantes, contudo, trata-se mais de uma coincidência de interesses do que um resultado de uma relação orgânica entre representantes e representados [...] Isso faz com que as organizações, que, a princípio, deveriam representar a sociedade civil, passem, cada vez mais, a responder para o Estado e as agências financiadoras, o que reduz sobremaneira o espectro público de sua atuação. (SALIBA, 2003, p. 164).

Semeraro (1999) também tenta desconstruir o conceito apolítico e asséptico de "sociedade civil" na vertente da ideologia neoliberal, que, segundo ele, nada tem a ver com o pensamento revolucionário de Gramsci. Segundo Goulart (2007), o ideário neoliberal não descarta os fins sociais, mas eles se realizam no mercado, pelo incentivo à competição, através da qual os indivíduos adquirem proveitos com os recursos que dispõem. Neste modelo:

O mercado é um âmbito superior a qualquer forma de ordenação social, como único espaço capaz de respeitar o âmbito individual através da liberdade de escolha. A sociedade [...] é um agregado de homens livres, dispendo de bens e recursos a que cada um tem acesso, a fim de estabelecer trocas benéficas aos dois polos da transação. (GOULART, 2007, p. 67).

Teodósio (2014) define organizações da sociedade civil como:

[...] diferentes aparatos organizacionais, que, através de sua ação, dão origem, reconhecem ou disseminam determinadas lutas sociais e ambientais, causas, direitos, valores e formas da vida social e pertencimento cultural. Na maioria das vezes, sua ideologia, valores e agenda de ação buscam preservar e ampliar o acesso a determinados direitos, bens e serviços que aprofundem a democracia. (TEODÓSIO, 2014 in Boullosa, 2014, p. 128).

Quanto à natureza das organizações da sociedade civil, Teodósio afirma que elas não estão situadas no âmbito do governo, do mercado, das famílias ou da vida privada. Podem assumir formas institucionais distintas – como movimentos sociais, coletivos populares, fóruns e redes, organizações comunitárias e de base –, “[...] tendo em comum o fato de resultarem da articulação de indivíduos na esfera pública, ou seja, surgem em torno de fluxos de ação coletiva.” (TEODÓSIO, 2014 apud Boullosa, 2014, p. 129). Em seu trabalho sobre o tema, o autor elenca várias tradições interpretativas e autores, desde o jusnaturalismo até concepções contemporâneas, que:

[...] associam a sociedade civil às interações entre indivíduos, grupos, movimentos e/ou classes, visando a articulação e mobilização em torno de conflitos econômicos, sociais, culturais, ambientais e ideológicos, que se reproduzem à margem das relações de poder típicas do Estado e buscam a conquista de poder político. (TEODÓSIO, 2014 in Boullosa, 2014, p. 130).

A noção de participação, núcleo central e distintivo do projeto democratizante, é redefinida na concepção neoliberal pela ideia de “solidariedade” e segue a mesma trilha de despolitização adotada para o conceito de sociedade civil. Ao dar ênfase ao trabalho voluntário e à responsabilidade social, formas individualizadas de tratar questões sociais, a participação perde o seu significado político e coletivo. Quando os espaços públicos não são dispensados, a participação da sociedade civil limita-se a funções e responsabilidades ligadas à execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado. Não há compartilhamento do poder de decisão na formulação dessas políticas.

Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil (Dagnino,

2002), por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos. (DAGNINO, 2004, p. 103).

O conceito neoliberal de cidadania, na interpretação de Dagnino (2004), passa pela reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. Reduz o significado coletivo, empreendido pelos movimentos sociais, ao individualismo. Retira a cidadania do terreno da política e aproxima do mercado, atrelando a imagem do cidadão à do consumidor ou produtor. “Chegamos ao ponto de ter [...], por influência de países do capitalismo central, a compreensão de que é cidadão quem tem o poder de consumir!” (NETO, 2009, p. 30). Em um contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania. Ele representa as virtudes modernas, enquanto os direitos tornam-se símbolos de atraso e de inimigos das reformas do Estado. Adquirir cidadania equivale a buscar qualificação para postos de trabalho ou aprender a abrir microempresas.

A cidadania também é vinculada à gestão da pobreza, a partir da solidariedade para com os pobres, da caridade, do voluntariado, da filantropia. As políticas sociais são cada vez mais formuladas como esforços emergenciais dirigidos a setores sociais cuja sobrevivência está ameaçada. No projeto neoliberal, a cidadania ainda é marcada pela ausência de referência a direitos universais, responsabilidade pública, interesse público, ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. O encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida em uma concepção minimalista da política e da democracia, com a redução da arena política, dos seus participantes, processos, agenda e campo de ação.

Segundo Dagnino (2004), o que está em jogo no projeto democratizante, por outro lado, é a extensão e aprofundamento da democracia brasileira; a participação popular nos governos para a transformação social e cultural; a construção de um novo sistema político; a invenção de uma nova sociedade democrática, com uma mudança radical na estrutura (hierárquica, autoritária e desigual) de poder do País. A noção de cidadania tem inspiração na luta pelos direitos humanos, empreendida por movimentos sociais a partir do final da década de 1970, como parte da resistência contra a ditadura. Esses movimentos sociais – de mulheres, crianças, negros, ecológicos, etc. – lutavam pelo direito à igualdade e pelo direito à diferença, base fundamental para a emergência de uma cidadania ampliada. Esta reivindica que a

diferença possa existir como tal, sem que isso implique em discriminação. A cidadania ampliada não se limita ao que está previsto na lei. Inclui a criação de novos direitos, que surgem de lutas políticas específicas. Afirma o direito a ter direitos.

O projeto democratizante requer a constituição de sujeitos sociais ativos, de verdadeiros agentes políticos, definindo os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento enquanto tais. Requer uma nova sociabilidade, baseada em relações sociais igualitárias em todos os níveis e no reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos; uma mudança no foco da relação entre Estado e indivíduo, para a relação do Estado com a sociedade civil; além de uma dimensão pública na qual os direitos sejam parâmetros para a interlocução e a negociação de conflitos. “Requer também aprender a viver em termos diferentes com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares definidos social e culturalmente para eles.” (DAGNINO, 2004, p. 105).

Nesse contexto, a cidadania pode ser entendida como uma estratégia política. Ela contribui para a construção de um espaço público para o debate de interesses comuns e particulares; uma arena de encontros e embates, que implica no conflito necessário e legítimo de interesses, e também de negociação, na qual o direito está sujeito a uma constante reinterpretação. A cidadania ampliada implica na construção de estruturas de representação democráticas e transparentes. Para esse projeto político-cultural, importa a co-participação da sociedade civil na gestão pública, mesmo que implique no reconhecimento e na superação de dificuldades reais como assimetrias de informação, uso de linguagem e saber técnico. O terreno da política é de todos. Não está restrito ao Estado (DAGNINO, 2004).

Dos movimentos sociais surgidos no período autoritário às manifestações de rua que marcaram o ano de 2013, as práticas participativas diretas se ampliaram no Brasil. Elas são respostas à crise da democracia representativa e de sua maneira de condução dos negócios públicos. Avritzer (2008) chama de “instituições participativas” as diferentes formas de incorporação de cidadãos e organizações da sociedade civil brasileira em processos de decisão sobre políticas. Ele diferencia ao menos três formas de participação em deliberações políticas. A primeira delas – “o desenho participativo de baixo para cima” – permite a entrada de qualquer cidadão no processo e tem no Orçamento Participativo (OP) o seu melhor exemplo. A segunda forma é a da “partilha de poder”, caracterizada pela criação de uma instituição na qual atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente, como os conselhos de políticas públicas. O terceiro formato refere-se a um processo de “ratificação pública”, no

qual a sociedade civil não participa do processo decisório, mas é convidada a referendá-lo publicamente, como nos Planos Diretores Municipais (PDM), obrigatórios para as cidades com mais de 20 mil habitantes (AVRITZER, 2008).

Esses arranjos participativos do Brasil democrático podem ser diferenciados não só pelo desenho, mas também pela organização da sociedade civil e pela vontade política do governo de implementar a participação e democratizar a gestão. Os conselhos de políticas, por exemplo, não incorporam um número amplo de atores sociais. Dependem de uma forte organização da sociedade civil e da vontade política dos governantes de contribuir para a sua efetividade, ou seja, para a produção de efeitos na esfera de decisão política. Porém, como são determinados por lei, os conselhos pressupõem sanções em caso da não instauração do processo participativo.

As novas mídias – especialmente a *internet* – são reconhecidas na literatura como novos espaços de participação política e promessas ao revigoramento da esfera pública e à superação do déficit democrático nas sociedades contemporâneas e nos tradicionais meios de comunicação de massa. Gomes (2005) fez uma avaliação ponderada das promessas e realizações da *internet* para a democracia. Analisou as reais possibilidades desse ambiente virtual ajudar a resolver o problema do baixo nível de participação política e influência da sociedade civil e de massa nas decisões políticas.

Entre as inúmeras vantagens mapeadas pelo autor, apontadas por entusiastas da rede mundial de computadores, estão: a superação dos limites de tempo e espaço para a participação política, uma vez que a *internet* permite a comunicação em tempo real entre indivíduos situados em qualquer lugar do mundo; a extensão e a qualidade do estoque de informações políticas *on-line*, que favorecem a reflexão e o posicionamento político dos cidadãos sobre temas da agenda pública; a comodidade, o conforto, a conveniência e o custo do meio, que dispensa deslocamento espacial e possibilita a atuação política no conforto de casa ou do escritório, seguindo ritmo e disponibilidade própria.

Outros aspectos positivos citados no trabalho de Gomes (2005) são: a extensão do acesso à *internet*; a disponibilidade de informações de múltiplos formatos e proveniências, sem filtros nem controles característicos das mídias tradicionais; o padrão de interatividade e interação horizontal. Os fluxos de comunicação e informação em mão dupla entre cidadãos e sociedade política permitem que o Estado saiba o que a esfera civil quer e que esta faça o controle social do Estado. O público deixa de ser mero consumidor de informação e é

reconhecido por ter algo a dizer, podendo influenciar decisões políticas. A *internet* também representa uma oportunidade para vozes minoritárias ou excluídas participarem dos fluxos de comunicação e do debate político.

Tantos atributos parecem não deixar dúvidas de que a *internet* pode fazer muito pela participação política. Porém, também é crescente a literatura sobre restrições e déficits da *internet* em relação à sua contribuição às democracias modernas. Na perspectiva dos críticos revisitados por Gomes (2005), ela não cumpriu diversas promessas e muitos dos seus recursos ainda precisam ser explorados. A informação política disponível na rede, por exemplo, ainda peca em termos de qualidade, credibilidade, relevância e confiabilidade. As indústrias da informação transferiram para a rede os seus conteúdos, com pequenas adaptações, mantendo limitações das mídias tradicionais, como fluxo unidirecional (ou interatividade restrita) e enfoques baseados em interesses de mercado. Os agentes políticos trabalham para fortalecer a sua imagem pública e minimizar os impactos da cobertura da mídia convencional, não contribuindo para qualificar a opinião pública. As informações oferecidas pelo Estado são restritas e concentram-se no seu funcionamento, não atendendo expectativas em relação ao potencial de transparência da rede.

Outra promessa frustrada é a da igualdade de acesso à *internet*. Os cidadãos continuam não dispondo de oportunidades, meios e recursos iguais para a ação política na rede mundial de computadores. As novas mídias também não alteraram a cultura política, considerando que os usuários continuam desinteressados da informação política e de participar do jogo político. Apesar da clonagem digital realizada pelos meios de massa, eles continuam predominando como fornecedores de informação política.

As manifestações de rua que antecederam a Copa das Confederações de 2013 e as eleições presidenciais do Brasil deste ano reforçaram todo o potencial das mídias digitais como espaços de expressão de insatisfações e demandas democráticas, por usuários experientes e novos. Os eventos também confirmaram a força das redes sociais e telefones celulares como instrumentos de mobilização em torno de causas específicas e difusas; disseminadores de imagens e conteúdos em tempo real, capazes de promover “furos de reportagem”, no jargão jornalístico, e até colocar em cheque o discurso da mídia de massa. Mais do que isso, ao divulgar e repercutir amplamente temas e eventos políticos, mesmo que pontuais, eles provocaram reações da sociedade política. Apesar da visibilidade mundial assegurada pelo *Twitter*, *Facebook* e *YouTube* também aos protestos da chamada Primavera

Árabe, no norte da África e no Oriente Médio, em matéria publicada pela BBC⁸, especialistas afirmam que o impacto das mídias sociais foi superestimado. Segundo eles, porque estas redes ainda “[...] são acessadas por pessoas mais educadas e bilíngues. [...] canais de televisão por satélite tiveram influência muito maior, chegando a pessoas analfabetas e que não possuem acesso à *internet*.” (CONOLLY, 2013).

Na visão de Gomes (2005), apesar de todas as possibilidades abertas pelas novas mídias e pela *internet*, somente os agentes sociais podem servir-se dos recursos tecnológicos para operar transformações reais na democracia.

A *internet* não frustrou expectativas de participação política porque tampouco poderia formular promessas de transformação da democracia. É um ambiente, um meio que, como ainda é claro para todos, está pleno de possibilidades, desde que as sociedades consigam dela retirar tudo o que de vantajoso à democracia pode oferecer (Hamlett, 2003). E aparentemente a sociedade civil e o Estado não têm ainda conseguido explorar plenamente as possibilidades favoráveis à democracia que a *internet* contém. (GOMES, 2005, p. 75).

Para o autor, as condições requeridas para a participação política são, em geral, de tríplex natureza: cognitiva, instrumental e cultural. Isso quer dizer que o cidadão precisa ter informação e conhecimento político (sobre a vida pública, o Estado, a sociedade política e as conjunturas) para tomar posição sobre o jogo político de forma qualificada. Ele também necessita de meios e oportunidades de participação em instituições democráticas ou em grupos de pressão, em debates públicos e em processos deliberativos, nos quais tenha abertura para manifestar livremente as suas opiniões. A participação ainda requer mentalidades, convicções e valores socialmente compartilhados sobre o Estado, suas instituições e os representantes da sociedade, além de oportunidades de comunicação da esfera civil com sociedade política.

Os conceitos, práticas, normas e reflexões apresentadas aqui fundamentam a próxima discussão, sobre a participação cidadã de crianças e adolescentes.

⁸ Matéria de Kevin Connolly, correspondente da BBC no Oriente Médio, publicada em 13/12/2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/12/131213_primavera_arabe_10consequencias_dg>. Acesso em: 10 nov. 2014.

2.2.1 Participação cidadã de crianças e adolescentes

Trazendo a discussão para o âmbito da infância e adolescência, é preciso destacar que a participação cidadã de crianças e adolescentes ainda é vista com desconfiança, pouco compreendida e até negada no Brasil e em outros países do mundo. Os adultos continuam atuando em nome da população infanto-juvenil na garantia dos seus direitos. Na raiz dessa negação, estão barreiras políticas, econômicas, sociais, legais e culturais, além de um grande desconhecimento da participação como um direito humano também de meninas e meninos menores de 18 anos.

Para além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a participação é assegurada na normativa internacional e brasileira, a partir de mecanismos que promovem e, ao mesmo tempo, protegem a infância e adolescência de consequências potencialmente negativas da participação. Esta condição básica precisa ser conhecida, compreendida e respeitada amplamente. Ela é indispensável ao pleno desenvolvimento das faculdades humanas, ou ao desenvolvimento humano.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) reconhece que as crianças – ou seja, todos os seres humanos com menos de 18 anos de idade – não são meros receptores passivos. Elas têm direito à liberdade de opinião, expressão, pensamento, consciência, religião e associação – direitos civis que designam participação. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, a Convenção foi oficializada como lei internacional no ano seguinte, ratificada por 193 países e promulgada pelo governo brasileiro por meio do Decreto 99.710/1990.

O Artigo 12 assegura à criança que estiver capacitada para formular os seus próprios pontos de vista o direito de expressar as suas opiniões livremente sobre todas as questões que digam respeito à sua vida; e de ver essas opiniões tomadas em consideração, de acordo com a sua idade e maturidade. Ou seja, a Convenção determina que os Estados Partes⁹ têm a obrigação legal de reconhecer esse direito e tomar todas as medidas necessárias para a sua implementação – como a oferta de ambientes acolhedores, seguros e respeitosos –, ouvindo as opiniões das crianças e lhes dando o devido valor. O termo livremente significa que a criança pode expressar as suas opiniões, e não de outras pessoas, sem ser submetida a qualquer tipo

⁹ Países que ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e assumiram a responsabilidade de implementá-la, promovendo o envolvimento de todos os setores da sociedade, inclusive as próprias crianças.

de pressão, influência ou manipulação. Ela também pode decidir se quer ou não exercer o seu direito de ser ouvida, afinal, expressar opiniões é uma escolha e não uma obrigação para elas (CDC/C/CG/12, 2009)¹⁰.

Já o Artigo 13 aborda o direito da criança à liberdade de expressão, ou seja, de ter e expressar os seus pontos de vista (sobre qualquer tema); buscar, obter e divulgar informações através de quaisquer meios; dar e conhecer ideias de todo tipo, sem considerações de fronteiras, utilizando a linguagem que melhor lhe convier – oral, escrita, corporal, desenho, pintura, etc. A realização desse direito requer que a criança seja informada, por pais, responsáveis e outros adultos responsáveis por ouvi-la, sobre questões, opções, possíveis decisões a ser tomadas e suas consequências. O direito à informação é essencial para apoiar as opiniões e decisões da criança.

O Artigo 14, por sua vez, afirma que o Estado deve respeitar o direito da criança à liberdade de pensamento, consciência e religião; e o papel de orientação dos pais ou representantes legais com relação ao exercício de seus direitos, também de acordo com a evolução de suas capacidades. O Artigo 15 assegura o direito da criança de se reunir e de aderir ou formar associações. Para além destes destaques, e do eixo central oferecido pelo artigo 12, o direito à participação perpassa o conjunto de artigos da Convenção. Todos eles demandam o planejamento e a realização de iniciativas pela garantia dos direitos das crianças, em consulta com as mesmas.

Este princípio, que destaca o papel da criança como um participante ativo na promoção, proteção e monitoramento dos seus direitos, aplica-se igualmente a todas as medidas adotadas pelos Estados para implementar a Convenção. (CDC/CG/5, 2003)¹¹.

O documento final adotado pela 27ª sessão especial da Assembleia Geral da ONU (2002), intitulado "Um mundo para as crianças", reafirmou o compromisso dos Estados Partes de desenvolver e implementar programas para promover a participação significativa de crianças e adolescentes nos processos de tomada de decisão – nas famílias, nas escolas e nos níveis local e nacional (ONU, 2002, parágrafo 32). O plano de ação elaborado no encontro define os atores estratégicos para fazer valer esse direito: governos, pais/responsáveis, parlamentares, ONG, dirigentes religiosos, empresas, mídia, organizações regionais e internacionais e todos os profissionais que trabalham com e para a infância e adolescência.

¹⁰ Comentário geral n. 12 do Comitê sobre os Direitos da Criança, 2009.

¹¹ Comentário geral n. 5 do Comitê sobre os Direitos da Criança, 2003.

É preciso alimentar a energia e a criatividade das crianças e dos adolescentes para que possam participar ativamente no desenvolvimento do seu ambiente, da sociedade em que vivem e do mundo que herdarão. É preciso dar atenção e apoio às crianças menos favorecidas e marginalizadas, incluindo especialmente os adolescentes, para que possam ter acesso aos serviços básicos, desenvolver sua autoestima e se preparar para ter responsabilidade sobre a própria vida. (ONU, 2002, p. 28).

Em seu Comentário Geral nº 5, o Comitê sobre os Direitos da Criança (2003) oferece orientação sobre os passos necessários para que os Estados Partes cumpram as obrigações determinadas pela Convenção. O comentário destaca a importância de os governos desenvolverem um relacionamento direto com as crianças, e não apenas mediado por organizações não-governamentais ou instituições de direitos humanos. O documento refere-se à abertura dos processos de tomada de decisão do governo para as crianças; a documentos e processos acessíveis; a mecanismos consistentes e contínuos de escuta; a eventos regulares, como os Parlaentos Infantis; à verificação dos pontos de vista de grupos específicos sobre questões específicas (por exemplo, crianças em famílias adotivas e adolescentes em conflito com a lei opinam sobre a política de adoção e o sistema de justiça juvenil, respectivamente); e à criação de uma estrutura permanente, com ampla responsabilidade para promover a implementação da Convenção e a coordenação adequada entre os setores e níveis de governo. No Comentário Geral nº 12, sobre o direito da criança de ser ouvida, o Comitê (2009) reforça que as visões expressas pelas crianças podem agregar perspectivas e experiências relevantes. Por isso, devem ser consideradas em processos de tomada de decisão, elaboração de políticas, leis e medidas, bem como na avaliação das mesmas.

No plano nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069/1990, considera criança a pessoa até doze anos incompletos, e adolescente, aquela entre doze e dezoito anos. Ele regulamenta o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e internaliza os valores fundamentais da Convenção, entre eles, o direito de todas as meninas e meninos serem ouvidos e considerados seriamente. Em seu Artigo 16, o Estatuto afirma que o direito deste grupo etário à liberdade compreende aspectos como opinião, expressão, crença, culto religioso e participação na vida familiar e comunitária, sem discriminação. O Artigo 53 determina que crianças e adolescentes têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes o direito de organização e participação em entidades estudantis.

Alguns elementos da Convenção e do Estatuto são fundamentais para a construção do conceito de participação considerado neste trabalho. Um deles é o reconhecimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, e não meros objetos de tutela. Eles necessitam de proteção e cuidados especiais¹² por parte da família, da sociedade e do Estado em função de vivenciarem uma fase especial de desenvolvimento, marcada por relativa maturidade física e mental.

Outro aspecto relevante da Convenção é o conceito de capacidades em desenvolvimento da criança no exercício dos seus direitos, introduzido pela primeira vez em um tratado internacional de direitos humanos. Enquanto o Artigo 12 consagra o direito de toda criança de participar das decisões que lhe dizem respeito, o Artigo 5º reconhece a singularidade de cada menina e cada menino. Ele assume a existência de diferentes graus de maturidade na passagem da infância para a vida adulta e que a criança adquire progressivamente competências avançadas. Estabelece que pais e/ou responsáveis devem dar direção e orientação aos seus filhos, levando em conta as capacidades dos mesmos para exercer os direitos em seu próprio nome.

Os Estados Partes respeitarão as responsabilidades, os direitos e os deveres dos pais ou, onde for o caso, dos membros da família ampliada ou da comunidade, conforme determinem os costumes locais, dos tutores ou de outras pessoas legalmente responsáveis, de proporcionar à criança instrução e orientação adequadas e acordes com a evolução de sua capacidade no exercício dos direitos reconhecidos na presente convenção. (CDC, 1989, Art. 5).

O princípio do exercício dos direitos em seu próprio nome tem profundas implicações para os direitos humanos de crianças e adolescentes. Ele assume que as meninas e meninos são capazes de formar opiniões desde a mais tenra idade, mesmo quando ainda não conseguem se expressar verbalmente. Reconhece também que crianças e adolescentes adquirem competências à medida que crescem e são capazes de assumir um nível maior de responsabilidade nas decisões que afetam as suas vidas. Eles demonstram menor necessidade

¹² A necessidade de proporcionar proteção especial à criança foi enunciada também na Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924, e na Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1959. Ela ainda foi reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (em particular nos artigos 23 e 24), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (em particular no artigo 10) e nos estatutos e instrumentos pertinentes das Agências Especializadas e das organizações internacionais que se interessam pelo bem-estar da criança.

de direção dos pais à medida que alcançam uma maior capacidade de exercer os seus direitos com independência (CDC/C/CG/12, 2009).

A Convenção e o Estatuto afirmam que os direitos e responsabilidades parentais não são ilimitados. É pelo exercício da paternidade, e não da propriedade da criança, que os pais e/ou responsáveis devem oferecer direção e orientação aos seus filhos até que eles sejam capazes de exercer esses direitos em seu próprio nome. A normativa ainda define uma relação direta entre a criança e o Estado¹³. Autoriza este a intervir, quando necessário, para proteger os direitos da infância e zelar para que os pais e responsáveis atuem sempre pelo melhor interesse da criança.

O conceito de capacidades em desenvolvimento é fundamental para o equilíbrio consagrado na Convenção entre: de um lado, o reconhecimento das crianças e dos adolescentes como agentes ativos em suas próprias vidas – com direito a serem ouvidos, respeitados e gozarem de crescente autonomia no exercício dos direitos; e de outro, como sujeitos com direito à proteção, em conformidade com a sua relativa imaturidade e juventude. Isso significa dizer que as meninas e meninos demandam diferentes graus de autonomia e proteção em diferentes contextos e em diferentes áreas de decisão. Eles não podem ser expostos prematuramente a todas as responsabilidades normalmente associadas à idade adulta. É sempre recomendável que participem de processos com baixos riscos associados, nos quais tenham condições de compreender as implicações de suas escolhas. Mas, se por um lado, as crianças não devem ser sobrecarregadas com níveis inadequados de responsabilidade, por outro, a presunção de que elas não têm competência para participar de processos decisórios é uma forma de lhes negar oportunidades de exercício da cidadania e de desenvolvimento (Lansdown, 2005).

O artigo 12 da Convenção não impõe limite de idade para a criança expressar os seus pontos de vista e desencoraja os Estados Partes a fazê-lo na lei ou na prática. Os adultos responsáveis por ouvir as crianças devem acessar as suas capacidades caso a caso, uma vez que elas não adquirem competências meramente como uma consequência da idade, mas a partir da experiência, da cultura e do suporte dos adultos.

¹³ Segundo a Convenção (Art. 12), o Estado tem o dever de oferecer à criança oportunidade de ser ouvida em todos os processos judiciais (relacionados, por exemplo, à separação dos pais, custódia e adoção, ou a ato infracional) ou administrativos (decisões sobre saúde, educação e proteção) que afetem a mesma, seja diretamente ou por intermédio de um representante ou órgão apropriado. Do artigo 86 ao 267, o ECA trata das providências a serem tomadas quando há desvios das famílias, da sociedade e do Estado.

A Convenção identifica quatro níveis de envolvimento da criança no processo de tomada de decisão: 1) ser informada; 2) expressar uma visão informada; 3) ter a visão considerada; e 4) ser a principal decisora ou co-decisora. Aquelas bem informadas e articuladas estão mais propensas a externar as suas preocupações, defenderem-se da violência e protegerem-se de doenças. As crianças capazes de expressar uma visão informada têm direito aos três primeiros níveis. Cabe aos adultos decidir as questões e informar como o resultado foi influenciado pelos pontos de vista das meninas e meninos.

Não existe uma lista mínima de competências para crianças e adolescentes participarem de debates sobre temas relacionados às suas vidas. Mas vale a pena lançar um olhar sobre esforços realizados por especialistas e organizações no sentido de mapear algumas dessas competências básicas. Na área de saúde, por exemplo, são consideradas decisivas: as capacidades de compreender e comunicar informações relevantes; de pensar e escolher com algum grau de independência; de avaliar benefícios, riscos e danos; e de adquirir valores que sirvam de base para as decisões. Isso significa dizer que as crianças desenvolvem competências que lhes dão condições de compreender as alternativas disponíveis, articular e fazer perguntas relevantes, expressar preferências e preocupações, escolher sem coerção ou manipulação, bem como entender as consequências de diferentes cursos de ação, como eles podem afetá-la, os riscos envolvidos e as implicações de curto e longo prazo. Tais capacidades, portanto, são válidas para qualquer área de atuação da criança (Lansdown, 2005).

O UNICEF no Brasil (2012) também sistematizou competências que podem contribuir para que a adolescência seja vivenciada de forma plena, com acesso aos direitos e participação em processos decisórios, entre elas: desenvolver o autoconhecimento, a autoestima e a autoconfiança; ter conhecimento dos direitos, pensamento analítico e visão crítica da mídia; buscar proteção em situações de risco e proteger-se de doenças como as DST e o HIV/aids; manter relações interpessoais e afetivas na família e na comunidade; respeitar à diversidade e mediar conflitos; ser solidário com quem precisa de ajuda, defender o patrimônio público e fazer controle social.

2.2.2 Espaços de participação da infância e adolescência

Governos, famílias e sociedade têm a responsabilidade de criar ambientes favoráveis ao desenvolvimento das capacidades de meninas e meninos para que estes possam exercer os seus direitos em segurança. Espaços de participação próprios para a criança, amigáveis, com metodologia pedagógica adequada ao exercício da cidadania plena. Ambientes acolhedores que percebem a participação como um processo educativo, no qual as meninas e meninos vão ganhando maturidade para fazer melhores escolhas para as suas vidas. Estes espaços podem ser: a escola (a sala de aula, o grêmio estudantil e o conselho escolar); conselhos setoriais e conferências (da criança, da educação, da saúde e da assistência social, só para citar alguns exemplos); projetos e programas sociais oferecidos por órgãos públicos e organizações não governamentais; movimentos sociais; sindicatos de trabalhadores; grupos comunitários, religiosos, artísticos e culturais (ligados à música, à dança, ao teatro e às artes plásticas); associações esportivas (de futebol, capoeira etc.); meios de comunicação tradicionais (como jornais e emissoras de rádio comerciais e comunitárias) e digitais, que abrem espaço para o ciberativismo (*blogs*, redes sociais e *websites*). A participação pode se dar em diversos espaços e de maneiras distintas. Importa que ela se dê de forma processual, em ações continuadas de promoção da justiça social, de *advocacy* e de incidência nas políticas públicas, indo além da presença em eventos ou encontros pontuais de jovens.

Se é correto afirmar que a participação tem uma função educativa, também é verdade que a educação pode preparar o indivíduo para a participação ativa e qualificada na sociedade. A Lei Federal nº 9.394, de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), reconhece que processos formativos se dão em diversos espaços de vivência dos indivíduos, como a família, o trabalho, movimentos sociais e instituições de ensino; e disciplina a educação escolar, afirmando princípios como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de aprender e pensar, pluralismo de ideias, gestão democrática do ensino público e valorização da experiência extra-escolar. Em alinhamento com o Artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a LDB determina que a educação tem a finalidade de promover o pleno desenvolvimento dos educandos, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

Nessa perspectiva, espera-se que o ambiente escolar se constitua em um grande incentivo à participação de crianças e adolescentes. Quando os estudantes são estimulados e

recebem o suporte de professores e gestores escolares, a participação pode avançar dos debates em sala de aula para espaços formais, como os grêmios estudantis e conselhos escolares. Desde que os profissionais sejam preparados para educar para a liberdade, a autonomia e o empoderamento das crianças e adolescentes; e desenvolvam uma consciência política quanto aos efeitos da sua prática pedagógica e do planejamento escolar.

Os grêmios estão previstos na Lei Federal nº 7.398, de 1985, que assegura o direito de organização dos estudantes do ensino fundamental e médio em entidades autônomas representativas dos seus interesses, com finalidades educacionais, culturais, cívicas, esportivas e sociais. Eles são criados e geridos pelos próprios estudantes, que definem o seu estatuto e elegem os seus representantes. Os grêmios também podem ser entendidos como espaços onde crianças e adolescentes se envolvem com temas da escola e do seu entorno, aprendem a manifestar e debater ideias, resolver conflitos de forma pacífica, ouvir outros pontos de vista, buscar soluções criativas para problemas e tomar decisões coletivamente. O exercício da participação e da cidadania dentro da escola pode influenciar o planejamento pedagógico da unidade de ensino. Se o engajamento dos educandos alcança os conselhos de educação, as jovens lideranças podem incidir sobre políticas públicas para o setor, ampliando conquistas para alunos de toda a rede pública de ensino (AÇÃO EDUCATIVA, 2013).

O surgimento de uma organização desse tipo qualifica e fortalece a representação dos estudantes no Conselho Escolar, instância da escola que reúne direção, profissionais de educação, familiares, estudantes e integrantes da comunidade para decidir sobre questões fundamentais da escola. Com o grêmio, os estudantes terão oportunidade de discutir previamente os assuntos do seu interesse que serão tratados no Conselho Escolar, organizando os temas segundo sua perspectiva, identificando reivindicações, ideias e sugestões para apresentar nas reuniões do Conselho. [...] a construção e revisão participativas dos planos de educação em municípios e estados constituem uma grande oportunidade de ampliação e fortalecimento dos grêmios estudantis e de outras formas plurais de participação [...]. Esse desafio exige a necessária disponibilidade dos adultos da escola para superar resistências, apoiar a organização juvenil, aprender a escutar efetivamente e valorizar a participação crítica e autônoma dos estudantes, como parte de um projeto democrático de sociedade comprometido com o direito humano à educação de qualidade para todos e todas. (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 54-55).

Entidades representativas dos interesses dos estudantes, em nível nacional, dos estados e municípios, congregam alunos das diferentes etapas e modalidades da educação básica. A União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) defende a educação pública gratuita e de qualidade. Tem uma longa história de ativismo, com muitas vitórias e participações em

eventos importantes para a vida política do País, como a resistência à ditadura militar, a luta pelo passe-estudantil, pela meia-entrada em atividades culturais, esportivas e sociais e pelo voto aos 16 anos.

Gohn (2006) destaca o papel crucial da educação não-formal no processo educativo mais geral, como uma forma de conhecimento, construção de saberes, acesso aos direitos de cidadania e inclusão social. Em seu estudo sobre o tema, ela diferencia três categorias de educação - formal, informal e não-formal -, considerando aspectos como: o lugar onde ela acontece, quem educa, como se educa, sua finalidade, atributos e resultados esperados.

A autora caracteriza a educação formal como aquela desenvolvida nas escolas, ou seja, em instituições regulamentadas por lei, certificadoras, metódicas e organizadas segundo diretrizes nacionais, como série, idade dos alunos e assuntos programados para o ano letivo. Tais instituições buscam promover processos de ensino e aprendizagem, a partir de atividades e conteúdos sequenciais, historicamente sistematizados, bem como desenvolver habilidades, competências, criatividade, percepção e motricidade para formar o cidadão ativo. Requerem tempo, local específico, pessoal especializado e disciplinamento. Espera-se que a titulação obtida capacite os indivíduos a seguir para graus mais avançados.

Na educação informal, de acordo com Gohn (2006), os indivíduos aprendem em ambientes espontâneos – como a casa, a rua, o clube e o bairro –, durante o seu processo de socialização e pertencimento. Os educadores são os pais, a família, os amigos, os vizinhos, os colegas de escola, a igreja e os meios de comunicação. Ela representa um processo permanente e não organizado e permite o desenvolvimento de hábitos, atitudes, comportamentos e modos de pensar e se expressar, segundo valores e crenças de grupos que se frequenta. Os conhecimentos são assimilados a partir das práticas e experiência anteriores. Os resultados não são previsíveis. Simplesmente se desenvolvem a partir do senso comum nos indivíduos, que orienta as suas formas de pensar e agir espontaneamente.

A educação não-formal, por sua vez, é designada pela autora como um processo com várias dimensões, tais como: aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos e de conteúdos que possibilitam uma leitura do mundo e do contexto no qual estão inseridos; práticas que capacitam os indivíduos a se organizarem com objetivos comunitários, voltados para a solução de problemas coletivos cotidianos; formação dos indivíduos para o trabalho, por meio do desenvolvimento de habilidades e potencialidades; e educação na mídia e pela mídia, em especial a eletrônica. A educação não-formal representa o que se aprende no

“mundo da vida”, via processos de compartilhamento de experiências, principalmente em espaços e ações coletivas cotidianas; capacita os indivíduos a se tornarem cidadãos do mundo, no mundo. Os espaços educativos localizam-se em territórios que acompanham as trajetórias de vida dos grupos e indivíduos, fora das escolas, em locais informais. Fundamenta-se no critério da solidariedade e identificação de interesses comuns. Desenvolve laços de pertencimento e ajuda na construção da identidade coletiva e da cultura política de um grupo. Há uma intencionalidade na ação, no ato de participar, de aprender e de transmitir ou trocar saberes.

Por tudo isso, a autora afirma que a educação não-formal pode colaborar para a organização e o desenvolvimento da autoestima e do empoderamento do grupo, criando o que alguns analistas denominam capital social; autovalorização e autoproteção em relação a preconceitos; reconhecimento dos indivíduos; aprendizado das diferenças e convivência com os demais; adaptação a culturas distintas; construção da identidade com uma dada comunidade ou grupo; capacidade de ler e (re)interpretar o mundo.

Sua finalidade é abrir janelas de conhecimento sobre o mundo que circunda os indivíduos e suas relações sociais. Seus objetivos não são dados a priori, eles se constroem no processo interativo, gerando um processo evolutivo. Um modo de educar surge como resultado do processo voltado para os interesses e as necessidades que dele participa. A construção de relações sociais baseada em princípios de igualdade e justiça social, quando presente num dado grupo social, fortalece o exercício da cidadania. A transmissão de informação e formação política e sociocultural é uma meta na educação não formal. Ela prepara os cidadãos, educa o ser humano para a civilidade, em oposição à barbárie, ao egoísmo, individualismo, etc. (GOHN, 2006, p. 29 e 30).

Bordenave (1994, p. 57) concorda que os sistemas educativos devem desenvolver mentalidades mais participativas, ter um caráter conscientizador e libertador. Segundo ele, a participação prepara o povo para lutar por transformações na estrutura social. Nas comunidades, sindicatos, associações de bairro, sociedades profissionais, grupos de igreja e outros espaços, se desenvolvem as práticas participativas e a educação para a participação se amplia. O aprendizado da microparticipação pode ser um caminho para a macroparticipação. “Através da participação, a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente e próximo dela.”

Este capítulo apresentou aspectos teóricos, procedimentais e práticos da participação, tais como normativas, espaços de formação para cidadania, instituições participativas e seus

limites, com o objetivo de apoiar a análise da participação infanto-juvenil no Selo Unicef Município Aprovado, em Barrocas, Bahia. Neste estudo, considera-se participação cidadã de crianças e adolescentes o engajamento de meninas e meninos de até 17 anos no debate sobre questões que afetam as suas vidas, relacionadas às suas famílias, escolas, comunidades e município, envolvendo: 1) processos continuados de formação para a leitura crítica da realidade, a expressão de pontos de vista, o exercício dos direitos, o empoderamento, a emancipação e a autonomia dos sujeitos; 2) incentivo e suporte à organização e ao engajamento das crianças e adolescentes em processos que impliquem a transformação de suas realidades; 3) oferta de informação, metodologias e ambientes acessíveis para a atuação dos mesmos; 4) capacidade de influenciar a gestão pública, em consultas realizadas por técnicos/gestores municipais da educação, saúde, assistência e outras áreas relevantes para a infância e adolescência; e 5) relacionamento entre gerações baseado no respeito e livre de manipulação.

Para finalizar, vale a pena pontuar os nove requisitos básicos para a participação significativa e ética de crianças e adolescentes, definido pelo Comitê sobre os Direitos da Criança (2009), que serão considerados no estudo de caso de Barrocas. Segundo o comitê, a participação deve ser:

- transparente e informativa, considerando que a criança deve conhecer o propósito, o escopo, o lugar e o potencial impacto de sua participação, recebendo informação adequada à sua idade;
- voluntária, ou seja, sem coação e com liberdade para a criança expressar opiniões e desligar-se em qualquer etapa;
- respeitosa em relação às opiniões e iniciativas da criança;
- relevante, com questões significativas para a vida das meninas e meninos;
- amigável, com ambientes e metodologias adaptadas às capacidades das crianças;
- inclusiva, sem discriminação de nenhum tipo;
- apoiada por adultos com treinamento específico e habilidades para trabalhar com crianças;
- segura e sensível ao risco de violência, exploração ou qualquer dano em consequência da participação; e

- responsável, com acompanhamento regular, avaliação e feedback sobre como a participação da criança contribuiu nos resultados.

2.3 Avaliação de programas

Este subcapítulo tem o objetivo de apresentar brevemente o panorama histórico da avaliação, teorias, abordagens e tipologias desenvolvidas neste campo de estudos. Sem a pretensão de esgotar o tema, ele busca ser um ponto de partida para pessoas que participam de iniciativas na área social, como executores, beneficiários ou financiadores, mas percebem a avaliação como um terreno difícil de transpor, exclusivo para especialistas. Pretende reconhecer a importância da avaliação para a aprendizagem de indivíduos e organizações; e para o sucesso de projetos e programas sociais no alcance dos seus objetivos. A revisão de literatura apoiou a realização da análise da componente participação cidadã de adolescentes no Selo Unicef Município Aprovado.

A avaliação de políticas públicas e seus instrumentos (planos, programas, projetos e ações sociais) surgiu a partir da aplicação de métodos de pesquisa científica aos problemas sociais. Os primeiros esforços foram realizados antes da Primeira Guerra Mundial, quando se tentou avaliar programas de saúde e educação. Na década de 1930, surgiram novas técnicas e áreas de estudos, principalmente com os programas implementados nos Estados Unidos (*New Deal*), sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de dar assistência aos prejudicados pela Grande Depressão, recuperar e reformar a economia norte-americana. Nos anos 1950, a avaliação se expandiu de países industrializados para países em desenvolvimento e, com o advento do computador, ganhou técnicas de análise quantitativa complexas (CALMON, 1999).

A década de 1960 marcou o boom da avaliação, com o lançamento de programas sociais pelo presidente dos Estados Unidos Lyndon Johnson e a ajuda financeira concedida aos países em desenvolvimento para projetos econômicos e programas sociais. A preocupação com resultados ampliou a demanda por avaliação e por profissionais especializados. Nos anos 1990, a escassez de recursos gerada pela crise fiscal e econômica mundial e a necessidade de priorizar os programas mais importantes ampliaram ainda mais o interesse por avaliação e a exigência por eficácia e eficiência. A participação da sociedade no debate sobre a destinação

de recursos públicos também fez crescer a pressão por resultados, transparência, racionalidade decisória e eficiência alocativa (CALMON, 1999).

Faria (2005) afirma que, nas décadas de 1980 e 1990, a avaliação de políticas públicas estava a serviço da reforma do Estado, em democracias ocidentais e particularmente na América Latina, pela necessidade de “modernização” da gestão pública e da privatização de atividades públicas. A reforma tinha os propósitos de conter gastos, ampliar a capacidade de resposta dos governos, maximizar a responsabilização dos gestores e a transparência dos processos públicos, reavaliar as atribuições do Estado na promoção e preservação dos bens públicos.

Prevaleceu, no Brasil, a perspectiva gerencialista sobre o papel da avaliação de políticas públicas, que buscava apoiar processos de tomada de decisão e a alocação racional de recursos. A reinvenção do governo pressupunha a utilização de práticas gerenciais oriundas da gestão empresarial e do mercado na gestão dos bens públicos. Neste contexto, a avaliação parecia atribuir cientificidade e credibilidade aos processos de “desregulamentação” e “devolução”.

A centralidade da avaliação justifica-se, assim, porque se esperava que essas “funções” garantissem a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo, quer pela via da chamada “devolução”, ou seja, do deslocamento das funções e dos serviços para as instâncias subnacionais, quer pela via da privatização. Esperava-se, também, que pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários/clientes. (FARIA, 2005, p. 100).

Dos anos 1930 aos dias de hoje, os estudos e práticas no campo da avaliação evoluíram para um grande número de conceitos, abordagens e metodologias. Para Calmon (1999), a adoção de uma tipologia básica é extremamente difícil, considerando a diversidade de modelos e práticas de avaliação. “Na verdade, apesar de a literatura sobre o assunto estar repleta de sugestões para uma taxonomia única, as classificações sugeridas são muitas vezes incompatíveis, e enfatizam aspectos distintos da avaliação.” (CALMON, 1999, p. 18).

Weiss (1997) define o termo como “[...] avaliação sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou política, comparada a um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, como um meio de contribuir para a melhoria de um programa ou política.”¹⁴

¹⁴ Tradução livre. WEISS, Carol H. Evaluation, Second Edition.

(WEISS, 1997, p. 4). Para a autora, a avaliação deve ser conduzida com rigor e formalidade, incorporando métodos de pesquisa das ciências sociais para o julgamento sistemático e fiel de políticas públicas, programas, projetos e componentes de programas. Ela implica na coleta de evidências e no envolvimento de uma variedade de participantes da iniciativa.

Calmon (1999, p.17) afirma que a avaliação “[...] consiste no exame sistemático e na aplicação de métodos de pesquisa, quantitativos e/ou qualitativos, para verificar o design, a implementação, o impacto e os resultados alcançados por determinado programa.” Boullosa (2006) destaca que a avaliação é um instrumento de diálogo sobre um objeto (ação, projeto, programa ou política pública) e, por isso, uma atividade relacional, carregada de subjetividade, com dimensões social, ética e política.

Avaliação é um conjunto de atividades, nem sempre solidamente correlacionadas, voltado para a expressão de um juízo ou síntese avaliatória, direcionada a um fim, nem sempre claro e ou explícito, empreendido por um conjunto de agentes, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. Este juízo deve ser o máximo possível argumentado através de instrumentos ou procedimentos de pesquisa avaliatória (não somente pesquisa social aplicada), de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão dos resultados, juízo ou síntese avaliatória, pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando um processo de aprendizagem prático-institucional (em relação ao objeto de avaliação) e social (relativo à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral). (BOULLOSA, 2006, p. 112).

A avaliação demanda o envolvimento de vários atores no levantamento de informações; cuidados no acesso e utilização dos dados para evitar distorções nos resultados; atenção ao contexto político em que ocorre e diálogo com o poder. É uma oportunidade de confrontar diferentes valores, crenças e pontos de vista presentes no projeto de avaliação. Por tudo isso, tem natureza de um construto social.

Diante da multiplicidade de modos de avaliar as intervenções sociais, Boullosa (2006) acredita que, para um iniciante, é mais produtivo conhecer as diferentes abordagens e metodologias, e não se deter em apenas uma, verificar o que elas têm em comum, até chegar ao ponto de desenvolver o seu próprio percurso de avaliação, que melhor atenda as suas necessidades, objetivos e interesses. É preciso partir dos fundamentos teóricos deste campo de estudos, focando nos pilares metodológicos importantes, que deram e continuam dando origem a outras metodologias. Marback Neto (2007) destaca que o modelo de avaliação deve ser adequado à identidade da organização.

Alguns autores distinguem as metodologias de avaliação de abordagem naturalista ou construtivista das abordagens de cunho realista ou positivista. As primeiras assumem a realidade como algo construído por alguém que observa subjetivamente, na tentativa de compreender o objeto em suas múltiplas dimensões, em suas partes e valores, sempre de modo aproximado. Elas diferem da abordagem realista ou positivista, cujas metodologias são calcadas em uma lógica racional coerente, segundo a qual a realidade é única, um fato concreto, e não depende do sujeito que a observa. As metodologias de abordagem positivista buscam “[...] descobrir, mensurar e controlar as variáveis para chegar ao centro da verdade única. Desse modo, revelar ao público em geral a verdade científica e neutra resultante da avaliação.” (BOULLOSA, 2006, p. 93).

Outros autores preferem classificar as metodologias quanto a uma abordagem de tipo quantitativo ou uma abordagem de tipo qualitativo. A primeira prioriza as dimensões relacionadas aos aspectos quantitativos, cuja mensuração é mais fácil e direta. A segunda prioriza as dimensões relacionadas à qualidade dos dados, informações e técnicas de análise. Para Weiss (1997), a metodologia de avaliação qualitativa lida com palavras, entrevistas e técnicas de observação para levantar evidências. Ela prioriza a qualidade dos dados, informações e técnicas de análise. O relatório ganha forma de uma narrativa. A informação pode ser coletada por meio de estudo de caso e entrevistas. O pesquisador dá ênfase à compreensão dos eventos, e não à mensuração dos fatos, e não utiliza grupos de comparação. Ele tende a confiar no conhecimento detalhado dos processos do programa e como estes afetam os participantes. Identifica temas e padrões recorrentes nas informações e progressivamente refinam os seus insights sobre como o programa atua. Vale destacar que a avaliação também pode utilizar as duas abordagens, uma vez que dados quantitativos podem apoiar a análise qualitativa.

O avaliador também é instrumento de medição da abordagem qualitativa. Ele coleta e dá sentido às informações, exercitando o próprio julgamento. Também decide quais aspectos examinar e qual informação coletar. Sua presença, na entrevista ou no campo, influencia a informação disponível. Também faz verificações, testando informações coletadas com diferentes fontes (triangulação). Dessa forma, traz o significado humano do programa. Por tudo isso, métodos qualitativos são geralmente superiores para capturar processos que ninguém mediu no começo, entender o significado dos processos do programa para pessoas

em diferentes posições, e para encontrar padrões inesperados de associação em informações inesperadas (WEISS, 1997).

Para Guba e Lincoln (1989), estudos qualitativos que respondem aos interesses dos *stakeholders* e adotam suas múltiplas perspectivas sobre os eventos são não apenas os melhores tipos de estudos; eles são as únicas avaliações aceitáveis. Os autores asseguram que os fatos não têm significado exceto em um referencial de valores, e o avaliador tem que trabalhar com os *stakeholders* para negociar os valores e os fatos. Somente assim eles podem, juntos, alcançar conclusões de avaliação razoáveis. (WEISS, 1997, p. 87).

Muitos estudiosos também distinguem metodologias de abordagem gerencialista e não gerencialista. Esta é voltada para os beneficiários diretos e indiretos do objeto de avaliação. Ela está atenta aos processos políticos, às relações entre os atores e às diferentes compreensões sobre o objeto. A proposta é socializar o conhecimento e promover o diálogo. A abordagem gerencialista, por outro lado, é voltada para atores com poder de decisão sobre o objeto de avaliação, situados em geral no âmbito do mercado ou do terceiro setor, buscando eficiência e efetividade. Refletindo sobre a avaliação institucional, Marback Neto (2007) afirma que trata-se de:

[...] um poderoso e imprescindível instrumento gerencial e pedagógico que envolve aferição, revisão e construção. Além disso, revela a adequação e a qualidade do desempenho institucional, com base em critérios, gerando insumos para os processos de tomadas de decisões e implantação de resultados. (MARBAC NETO, 2007, p. 171).

Outras metodologias consideradas chave para a avaliação de programas e projetos sociais são as experimentais, quase-experimentais, por objetivos, livre de metas e participativas. Este último filão metodológico foi criado em um contexto de questionamento de modelos que não consideravam os atores sociais envolvidos no objeto de avaliação (*top-down*). A avaliação participativa oferece uma visão pluralista da realidade e valoriza a experiência direta de implementadores e beneficiários da intervenção. Os juízos ou sínteses avaliatórias são respaldados por todos os envolvidos. Dessa forma, os participantes se reconhecem politicamente e percebem a sua importância no processo de construção coletivo. Por isso, a literatura fala sobre a capacidade de empoderamento das avaliações participativas. Desta abordagem nasceu o *empowerment evaluation*, metodologia que tem o objetivo de aumentar a probabilidade de sucesso do programa, ou seja, de alcance dos resultados

esperados, a partir de investimentos no desenvolvimento das capacidades dos *stakeholders* (qualquer indivíduo, grupo ou organização que tenha interesse em saber quão bem o programa funciona) para planejar, implementar e avaliar suas próprias intervenções. Wandersman et al. (2004) descrevem ações e princípios da avaliação para o empoderamento, entre eles: a metodologia segue as normas de avaliação definidas pela Comissão Mista sobre Normas para a Avaliação Educacional (Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, JCSEE)¹⁵; e busca influenciar a qualidade do programa. Ela contrasta com a avaliação tradicional, que valoriza a neutralidade e a objetividade, examinando o programa em seu estado “natural”. Outro princípio é de que o poder e a responsabilidade da avaliação são dos *stakeholders*, que têm voz nos processos de tomada de decisão, seja na elaboração do desenho ou no uso dos resultados.

Os avaliadores do *empowerment evaluation* desmistificam a avaliação, explicando a sua lógica e processos; enfatizam a colaboração dos *stakeholders*; e contribuem para aumentar a capacidade dos mesmos para conduzir avaliações e usar efetivamente os seus resultados. Eles também usam os achados da investigação para proporcionar a melhoria contínua das intervenções sociais, enquanto o avaliador tradicional evita influenciar os resultados do programa. Afirmam-se mais críticos do que os demais pelo compromisso assumido em melhorar o programa; e acreditam que os praticantes são mais confiantes nos resultados da avaliação porque compartilham a propriedade da informação e têm habilidade e responsabilidade de usar os resultados para melhorar suas intervenções.

No entanto, é preciso destacar que, se por um lado, a avaliação (nas mais variadas metodologias) desenvolve o olhar crítico sobre práticas sociais, por outro, ela pode ser usada como instrumento de manipulação, exercício de poder, punição, pressão, controle e barganha. “Seu uso é múltiplo e de finalidades aparentemente contraditórias [...]. A escolha do objeto, a metodologia empregada para o seu desenvolvimento, utilização e divulgação de resultados indicam os seus propósitos ideológicos.” (MARBACK NETO, 2007, p. 173).

A avaliação também pode ser classificada de acordo com o momento no qual ela ocorre, como por exemplo, as avaliações *ex-ante* (antes da intervenção), *in itinere* (durante),

¹⁵ Criada em 1975, a Comissão Mista - instalada na Universidade de Iowa e credenciada pelo American National Standards Institute (ANSI) - reúne as principais associações profissionais preocupadas com a qualidade da avaliação. Publica, revisa e atualiza padrões de avaliação; treina formuladores de políticas, avaliadores e educadores no uso das normas; e é um centro de referência na literatura sobre o tema. <<http://www.jcsee.org/>>.

ex-post (depois). Quando concentra no processo, ou seja, na forma como o programa é conduzido, a avaliação observa se a implementação é fiel ao desenho do programa. Se o foco são os efeitos do programa para os beneficiários, a avaliação considera se eles estão acessando os benefícios anunciados pela iniciativa. Em qualquer das possibilidades, a pesquisa deve usar modelos de comparação e contribuir para a melhoria do programa, ou para a alocação de recursos nos melhores programas. A avaliação de resultados refere-se aos resultados finais, diretos e imediatos (outputs), ou efeitos de curto prazo, esperados ou não, para os beneficiários do programa. A avaliação de impacto alcança os resultados de longo prazo e indiretos do programa, ou seus efeitos em uma comunidade maior (WEISS, 1997; BOULLOSA, 2006).

Scriven (1967) criou uma terminologia relacionada às intenções do avaliador. Segundo ele, a pesquisa pode ser formativa ou somativa. A formativa produz informação que retroalimenta o programa para melhorá-lo, atendendo necessidades de gestores e equipe de implementação. Da mesma forma que a avaliação de processo, ocorre em estágios iniciais do programa. A avaliação somativa é desenvolvida quando o programa acaba e oferece informações sobre a sua efetividade. No entanto, é bom destacar que informações de processo e de resultado podem ser úteis a propósitos formativos, pois ambas contribuem para a melhoria do desenho do programa.

Weiss (1997) destaca a importância de conhecer quem propõe e qual a finalidade da avaliação. Segundo a autora, quando a investigação é realizada para apoiar uma tomada de decisão, favorece correções de meio-período, expansão, institucionalização, cortes ou, mais raramente, a extinção do programa, bem como a continuidade do financiamento, testagem de novas ideias e identificação de melhores alternativas. A avaliação como aprendizagem organizacional pode registrar a história do programa, enfatizar as metas da iniciativa e ser uma oportunidade de responsabilização (accountability) ou de retorno (feedback) aos profissionais engajados na implementação. Uma avaliação influencia o que as pessoas conhecem e acreditam. Toda a comunidade de formulação de políticas públicas (policymaking community) aprende com a avaliação e gradualmente provoca mudanças.

Os achados de uma avaliação frequentemente têm significante influência, pois apresentam novos conceitos e ângulos de visão, novas possíveis direções. Eles destroem velhos mitos. Questões inesperadas ganham importância. Ocasionalmente reordenam prioridades e repensam a direção. Eles mostram a forma como a comunidade pensa sobre problemas e planeja respostas. (WEISS, 1997, p. 43).

Calmon (1999, p. 6) também estabelece uma conexão entre aprendizagem organizacional e avaliação. Para ela, a prática da avaliação de programas estimula a aprendizagem e pode vir a transformar as estruturas de conhecimento de uma organização. Tudo depende da capacidade desta de buscar sistematicamente formas mais apropriadas para solucionar seus problemas, aperfeiçoar ou mudar sua forma de agir. A prática da avaliação permite a detecção de erros e sinaliza para alternativas concretas de ação que geram incremento da eficácia e da eficiência. “A aquisição de conhecimento no âmbito da organização dá-se a partir de um processo de feedback, no qual se percebem, monitoram e examinam, continuamente, informações relevantes advindas no ambiente interno e externo.”

Boullosa (2006) afirma que o objetivo maior da avaliação é fornecer juízos argumentados de valor sobre os objetos avaliados, com o propósito de desencadear processos de aprendizagem organizacional e social. Apesar disso, de acordo com a autora, mesmo gerando conhecimentos úteis aos destinatários da iniciativa e participantes do processo de avaliação, raramente ela é usada como instrumento de discussão e aprendizagem, retroalimentando as intervenções sociais.

3 O OBJETO DE AVALIAÇÃO¹⁶

3.1 O Selo Unicef Município Aprovado

O Selo Unicef Município Aprovado é uma iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância, que busca universalizar direitos e melhorar a vida de 23 milhões de crianças e adolescentes do Semiárido e da Amazônia Legal Brasileira, fortalecer a gestão municipal e reduzir desigualdades sociais no País (UNICEF, 2009). A iniciativa foi implementada pela primeira vez em 1999, no Ceará. Em 2005, foi ampliada para todo o Semiárido (1.500 municípios de 11 Estados) e, em 2009, para toda a Amazônia (800 municípios em 09 Estados).

O Selo está articulado com o Pacto Nacional Um Mundo para a Criança e o Adolescente do Semiárido e a Agenda Criança Amazônia, iniciativas catalisadas pelo Unicef, que promovem a união de esforços do governo federal e dos estados, de organismos internacionais, da sociedade civil e empresas para qualificar e ampliar o alcance das políticas públicas, priorizando populações em maior desvantagem. Enquanto o Pacto do Semiárido atua no âmbito nacional e dos estados, o Selo estimula a articulação intersetorial na esfera do município em favor da infância e adolescência. As três iniciativas buscam apoiar o Brasil no alcance dos ODM.

A adesão ao Selo é feita pelo prefeito, mas o cumprimento das ações propostas pelo Unicef demanda o envolvimento de todos os setores. O município é incentivado a constituir uma comissão intersetorial, conhecida como “Pró-Selo”, para fortalecer a articulação local em torno do alcance dos objetivos do programa, nas áreas de educação, saúde, assistência social, meio ambiente, cultura, esporte e participação social. Integram este coletivo: o articulador, ou seja, o técnico indicado pelo prefeito para coordenar as ações do Selo no município; representantes de órgãos estratégicos da prefeitura, como as secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social; membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), do Conselho Tutelar e de organizações da sociedade civil com experiência na área de promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência; comunicadores e lideranças adolescentes e comunitárias.

¹⁶ Este capítulo foi construído com base nos guias metodológicos e publicações do Selo Unicef Município Aprovado. A coleção completa pode ser acessada no site <www.selounicef.org.br>.

O articulador do Selo é o principal interlocutor do município na relação com o Unicef. Este profissional, um conselheiro de direitos e uma liderança adolescente são as representações convidadas pelo Unicef para os encontros formativos do Selo, que ocorrem, em geral, duas vezes a cada semestre. As capacitações, presenciais ou virtuais (realizadas por meio de sistemas de videoconferência), buscam qualificar a atuação destes atores nos processos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas para a infância e adolescência. Eles são responsáveis pela multiplicação dos conteúdos no retorno aos seus municípios.

A participação de adolescentes é considerada pelo Unicef um elemento crucial para o alcance dos objetivos do Selo e da certificação.

Promover a participação de crianças e adolescentes é uma forma de assegurar seus direitos! As meninas e meninos devem ser ouvidos, expressar as suas ideias e anseios a respeito dos serviços públicos. Eles podem dar uma importante contribuição na melhoria das políticas de atenção à infância e adolescência. (UNICEF, 2009, p. 6).

De acordo com a metodologia do Selo, o CMDCA tem o papel de apoiar a organização e o processo de formação dos adolescentes. Na Edição 2009-2012, os conselhos foram estimulados a criar o Núcleo de Mobilização de Adolescentes Pró-Selo, um espaço que deveria reunir um mínimo de 15 mobilizadores sociais de 12 a 17 anos, preferencialmente com experiência prévia de participação em grêmios escolares, projetos e programas sociais, associações comunitárias, grupos culturais, etc. Em um processo eleitoral, os jovens mobilizadores elegeriam seus dois representantes – um menino e uma menina –, que fariam parte da Comissão Pró-Selo e seriam referências na mobilização de outros adolescentes do município. O grupo deveria ser capacitado pela comissão intersetorial para o planejamento, o desenvolvimento e a avaliação de tarefas de um dos eixos do Selo: o de Participação Social, que será abordado no item 3.1.1. A participação, no entanto, não poderia prejudicar a frequência escolar dos adolescentes.

O município que adere à iniciativa assume o compromisso de elaborar, nos primeiros meses do Selo, em um processo participativo, dois instrumentos de planejamento: um diagnóstico da situação da infância e adolescência, que inclui um mapeamento dos programas e serviços públicos para a população infanto-junvenil; e um plano municipal de ação, com a proposta de enfrentar os principais problemas que afetam a população de 0 a 17 anos e

qualificar os serviços de atenção a este grupo etário, de forma a assegurar os seus direitos e condições para o seu pleno desenvolvimento. O Unicef recomenda atenção especial às crianças e adolescentes mais vulneráveis e invisíveis: moradores de comunidades rurais, indígenas e quilombolas, com deficiências, vivendo e convivendo com o HIV/aids, ou afetados por situações de emergência, como enchentes e longos períodos de estiagem.

Em linhas gerais, a metodologia do Selo contempla quatro áreas de atuação do Fundo: 1) a implementação de ações de comunicação e mobilização social pelos direitos da infância e adolescência; 2) o desenvolvimento de capacidades de atores locais para que estes apoiem ou liderem processos de ampliação e fortalecimento de políticas públicas para as crianças, adolescentes e suas famílias; 3) o acompanhamento de indicadores sociais e o estímulo à melhoria dos mecanismos de notificação de dados sobre a população de até 17 anos; 4) a avaliação do desempenho, a certificação e o reconhecimento dos municípios que alcançam os melhores resultados na vida das meninas e meninos.

Nas três primeiras edições do Selo para o Semiárido (2005-2006; 2007-2008; e 2009-2012), o Unicef definiu três eixos de avaliação¹⁷ da performance dos municípios no alcance dos objetivos da iniciativa, que contemplavam critérios quantitativos e qualitativos de avaliação:

- 1) Impacto Social;
- 2) Gestão de Políticas Públicas; e
- 3) Participação Social.

Cada município era avaliado no âmbito do seu estado e em grupos de municípios semelhantes em termos de indicadores econômicos e sociais. Para isso, o Unicef utilizava um indicador sintético, que agregava índices de pobreza, população e Produto Interno Bruto (PIB). Os avanços de cada município eram comparados ao desempenho da média de seu grupo. Aqueles que alcançavam ou superavam a média do grupo em um determinado objetivo eram pontuados. Os que ficavam abaixo da média não ganhavam ponto e podiam não alcançar o mínimo necessário para a certificação.

¹⁷ O Unicef simplificou a metodologia do Selo 2013-2016, reduzindo o número de indicadores e eixos de avaliação, com a extinção da Gestão de Políticas Públicas. A nova edição tem dois eixos – Impacto Social e Ações Estratégicas de Políticas Públicas e Participação Social – que guardam elementos dos ciclos anteriores, como os Fóruns Comunitários de planejamento e avaliação das ações municipais. Para saber mais: <www.selounicef.org.br>.

Tabela 2 - Lista completa de indicadores do eixo Impacto Social – Selo 2009-2012

1)	Percentual de crianças menores de 2 anos de idade desnutridas - Objetivo 1
2)	Percentual de escolas que atingiram ou ultrapassaram a meta do Ideb, anos iniciais - Objetivo 2
3)	Taxa de abandono no ensino fundamental - Objetivo 2
4)	Distorção idade-série nos anos finais do ensino fundamental (5º a 9º ano) - Objetivo 2
5)	Nível de paridade de gênero na representação estudantil dos Conselhos Escolares - Objetivo 3
6)	Taxa de mortalidade infantil - Objetivo 4
7)	Percentual de óbitos neonatais do total de óbitos infantis - Objetivo 4
8)	Percentual de nascidos vivos (NV) de mulheres com sete ou mais atendimentos de pré-natal - Objetivo 5
9)	Percentual de NV de meninas de 10 a 19 anos - Objetivo 5
10)	Percentual de domicílios com coleta de lixo - Objetivo 7
11)	Nível de participação do CMDCA na formulação de políticas de saúde, educação, assistência e esportes para crianças e adolescentes - Objetivo 8
12)	Taxa de mortalidade entre crianças e adolescentes de 10 a 19 anos - Objetivo 9
13)	Percentual de menores de 1 ano com registro civil, do total de nascidos vivos - Objetivo 9

Fonte: UNICEF, 2014, p. 17.

O eixo Impacto Social retratava, com o auxílio de indicadores fornecidos por fontes oficiais nacionais de informação, a situação das crianças e adolescentes no município e os avanços alcançados nas áreas de educação, saúde, proteção e meio ambiente. Os dados eram coletados pelo Unicef no início e no final de cada edição do programa, com base nas informações mais recentes disponíveis. As taxas de distorção idade-série e de abandono no ensino fundamental, a taxa de mortalidade infantil e o percentual de crianças menores de 2 anos desnutridas são exemplos de indicadores de Impacto Social monitorados pelo Unicef no Selo 2009-2012 (Tabela 2).

No âmbito da Gestão de Políticas Públicas, os municípios foram incentivados a desenvolver ações, programas e políticas sociais, buscando mudanças concretas na vida da população infanto-juvenil, traduzidas nos indicadores de Impacto Social. Indicadores deste eixo guardam relação de causa e efeito com os indicadores de Impacto Social, a exemplo da cobertura vacinal e do programa Estratégia de Saúde da Família (ESF), do registro civil de nascimento e da participação de alunos e famílias na gestão escolar.

A metodologia também previa um processo de autoavaliação dos municípios. Sob a coordenação do CMDCA, as comissões intersetoriais deveriam preencher e enviar ao Unicef

formulários de avaliação da gestão relacionados a 11 indicadores dos eixos Impacto Social e Gestão de Políticas Públicas não disponíveis em fontes oficiais de informação. São exemplos: nível de paridade de gênero da representação estudantil nos conselhos escolares; nível de participação do CMDCA na formulação de políticas de saúde, educação, assistência e esportes para crianças e adolescentes; e grau de implementação da Lei No 10.639/2003.

3.1.1 O eixo de Participação Social

No terceiro eixo de avaliação – Participação Social –, os municípios tinham que enviar ao Unicef produtos que comprovassem a realização de projetos educativos em escolas e comunidades da sede e da zona rural em três temas:

- 1) Educação para a Convivência com o Semiárido;
- 2) Cultura e Identidade – comunicação para a igualdade étnico-racial; e
- 3) Esporte e Cidadania.

Para cada área, o Unicef desenvolveu um guia metodológico¹⁸ específico, com detalhamento de conteúdos, atividades propostas, divisão de tarefas e critérios de avaliação. Todos os temas buscavam qualificar as escolas da rede municipal e fortalecer a participação de crianças e adolescentes.

O tema Educação para a Convivência com o Semiárido tinha o objetivo de promover a educação contextualizada com a realidade da escola, dos educandos e de suas famílias, o respeito à diversidade e a valorização do povo, da história, da geografia, das riquezas naturais e culturais da região. Os municípios foram estimulados a desenvolver atividades e discussões a partir de quatro roteiros pedagógicos fornecidos pelo Unicef: I) como se desenvolve a educação no seu município; II) saúde na escola, na família e na comunidade; III) meio ambiente; e IV) assistência social e cidadania. Os estudantes foram incentivados a pesquisar sobre a situação dos serviços públicos de atendimento a crianças e adolescentes; e os professores e gestores, a integrar os conteúdos trabalhados ao currículo escolar. Os alunos deveriam elaborar produtos, como peças de teatro e de comunicação, poesias, paródias e

¹⁸ Ao longo da Edição 2009-2012, o Unicef produziu oito guias de orientação ao trabalho dos municípios no cumprimento das tarefas do Selo e no fortalecimento das políticas públicas para a infância e adolescência. A organização elaborou uma apresentação em slides para cada publicação. Os materiais foram distribuídos para as comissões intersetoriais nos encontros de capacitação, com o objetivo de apoiar a replicação dos conteúdos no retorno aos municípios.

maquetes, e apresentar os resultados do trabalho à comunidade; debater questões e levantar propostas para solucionar os problemas identificados (UNICEF, 2011).

No tema Cultura e Identidade, o Unicef propôs três atividades aos municípios. A primeira delas, o preenchimento de formulários de levantamento escolar do grau de implementação das Leis No 10.639/03 e 11.645/08, que determinam a inclusão da história e da cultura dos negros e indígenas no currículo escolar. A segunda atividade proposta foi a construção de um álbum de cultura e identidade afro-brasileira e indígena em quatro etapas: os estudantes deveriam estudar o tema; produzir roteiros de perguntas; realizar entrevistas com pessoas relevantes da comunidade; e montar o álbum, contemplando expressões culturais como eventos, rituais, ofícios, mitos, personalidades e histórias do lugar. O tema ainda demandou a produção de peças de comunicação para mobilização social em torno da valorização e do respeito à diversidade, com o uso de mídias tradicionais, alternativas e digitais, a exemplo de programas de rádio, jornais murais, fanzines e redes sociais (UNICEF, 2011).

A Edição 2009-2012 antecedeu a realização de grandes eventos esportivos no Brasil. O Unicef entendeu que a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016) seriam uma grande oportunidade para a mobilização da sociedade para a garantia do direito ao esporte, que engloba atividades físicas, esportivas, lúdicas e de lazer. Por isso, promoveu o esporte educacional, que contribui para o desenvolvimento saudável, a formação e a educação de crianças e adolescentes, e tem quatro pilares:

- 1) Ensinar esporte para todos – cada criança e cada adolescente deve ter acesso garantido ao esporte seguro e inclusivo, independente da classe social, gênero, cor da pele, credo ou possuir alguma deficiência.
- 2) Ensinar bem o esporte para todos – os educadores devem ser mobilizados para aprender e ensinar, escolhendo espaços adequados e métodos amigáveis para crianças e adolescentes.
- 3) Ensinar mais do que esporte para todos – as crianças e adolescentes podem aprender a conviver com pessoas (família e sociedade), melhorar os espaços onde praticam esportes (escolas e comunidades), exercer a sua cidadania e ganhar mais qualidade de vida.

- 4) Ensinar a gostar de esporte – se os espaços são acolhedores, de aprendizagem e respeito aos direitos, as crianças e adolescentes têm mais chances de absorver a prática esportiva no seu dia-a-dia (UNICEF, 2011).

De acordo com o Unicef (2011), ao contrário do esporte de rendimento, os praticantes do esporte educacional não têm obrigações com regras rígidas, ou o propósito de competir e vencer. O esporte educacional ensina a trabalhar em equipe, respeitar as diferenças e opiniões, criar regras coletivamente e promover a autonomia, ou o aprendizado de fazer escolhas com liberdade e responsabilidade. Ainda promove a educação integral, ou seja, o desenvolvimento do corpo e da mente.

Com o objetivo de contribuir para a incorporação do esporte educacional, seguro e inclusivo no currículo das escolas do Semiárido, o tema Esporte e Cidadania propôs quatro atividades: um levantamento da situação do esporte, incluindo infraestrutura, recursos humanos e financeiros, programas e políticas públicas do setor, a partir de formulário fornecido pelo Unicef; e um circuito esportivo em diferentes espaços (escolas e comunidades das áreas urbanas e rurais), garantindo às crianças e adolescentes oportunidade de praticar as mais variadas modalidades esportivas, com acompanhamento das famílias e dentro da proposta do Unicef. O município ainda deveria promover uma audiência pública, abrindo espaço para a sociedade dialogar com o poder público, propor iniciativas de esporte e cidadania e incluí-las no orçamento municipal. Outro requisito para a pontuação no tema foi a produção de peças de comunicação para a mobilização social em torno do tema.

Os guias de orientação do Unicef recomendavam à Comissão Pró-Selo a definição de um mobilizador para cada tema, ou seja, de técnicos municipais capacitados para coordenar o desenvolvimento das atividades nas áreas de educação, cultura e esporte. O mobilizador tinha o papel de articular a formação de um Grupo de Trabalho (GT), composto por dirigentes escolares, representantes de secretarias municipais, organizações da sociedade civil, lideranças adolescentes e religiosas. O GT, por sua vez, tinha a tarefa de acompanhar e apoiar o desenvolvimento das ações nas escolas, formar Grupos de Estudos (GE) em cada uma delas, com representantes de alunos, pais e lideranças comunitárias, e construir um plano de trabalho.

Ainda no eixo Participação Social, os municípios foram convidados a realizar dois fóruns comunitários do Selo. Nestas reuniões públicas – realizadas no início (2010) e no final

da edição (2012), e coordenadas pelo CMDCA –, representações comunitárias, escolares, culturais, religiosas, entre outras, deveriam planejar e avaliar os resultados do trabalho desenvolvido em campo para o alcance dos objetivos do programa.

Segundo a metodologia, no 1º Fórum Comunitário, a comissão intersetorial apresentaria o diagnóstico participativo, elaborado antes do evento, e levantaria proposições para a elaboração do plano municipal de ação. No 2º Fórum Comunitário, o público avaliaria os resultados da execução do plano de ação e dos temas de Participação Social, a partir de apresentações elaboradas pela Comissão Intersetorial, com o apoio de lideranças adolescentes. No guia do 2º Fórum, o Unicef apresentou roteiros para a elaboração das apresentações, que deveriam apoiar o processo de autoavaliação dos municípios, oferecendo insumos à comunidade para a análise do trabalho desenvolvido em campo (Tabela 3).

Tabela 3 - Roteiros para apresentação dos resultados dos temas de Participação Social

Apresentação do tema: objetivos, metodologia e resultados esperados.		
Formação e atuação do Grupo de Trabalho (GT): composição (número de crianças e adolescentes e especificação do perfil por: idade, gênero, raça, etnia, deficiências e local de moradia); reuniões; uso da linha de base, do diagnóstico e do plano de ação municipal; e plano de ação do GT, com estratégias de comunicação.		
Educação	Cultura	Esporte
Participação dos atores envolvidos: grau de envolvimento das escolas; ações de mobilização; parcerias; exemplos de participação de crianças e adolescentes e suas contribuições.	Levantamento sobre a implementação das Leis 10.639/03 e 11.645/08: síntese dos achados e resultados.	Levantamento de informações sobre Esporte e Cidadania no município: resultados; pontos fortes e desafios.
Realização das pesquisas, desdobramentos e integração ao currículo escolar: roteiros temáticos trabalhados; resultados; integração do tema ao currículo.	Álbum de cultura e identidade afro-brasileira e indígena: tema, álbum e processo de construção; escolas e parcerias.	Realização do Circuito de Esporte e Cidadania: perfil dos participantes e modalidades. Realização da Audiência Pública sobre esporte: participantes, propostas e compromissos.
Mobilização comunitária e divulgação do tema: informações e fotos de eventos e peças de comunicação.		
Avaliação do processo educativo e perspectivas de continuidade: resultados, mudanças, parcerias para o desenvolvimento, materiais produzidos pelas crianças e adolescentes.		

Fonte: Elaboração própria, 2014.

O guia do 2º fórum também ofereceu modelos de formulários, com seis questões de múltipla escolha (Tabela 4), cujas respostas variavam de uma situação satisfatória a uma situação insatisfatória. Os formulários deveriam ser aplicados ao final de cada apresentação dos temas.

Tabela 4 - Questões dos formulários de avaliação do eixo de Participação Social

1. As atividades planejadas foram realizadas?
2. Houve resultados positivos e avanços no tema?
3. Houve ampla participação no desenvolvimento de projetos relacionados ao tema?
4. Os desafios enfrentados na implementação das ações foram identificados e resolvidos ao longo do percurso?
5. O trabalho realizado e os resultados obtidos até o momento terão continuidade no município?
6. Em sua opinião, quais foram os principais problemas enfrentados na implementação de ações e obtenção de resultados na temática?

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Para ser pontuado no 2º Fórum, o município deveria solicitar formalmente a presença do mediador do Selo, ou seja, um técnico selecionado e treinado pelo Unicef para avaliar o evento em si e também o desempenho dos municípios no alcance dos objetivos do programa. O peso da avaliação da comunidade era de 40% e do mediador, de 60% (UNICEF, 2012). O profissional também tinha o papel de visitar, entrevistar membros e avaliar o grau de funcionamento do CMDCA e Conselho Tutelar; de receber documentos do município, como arquivos impressos e eletrônicos das apresentações, e entregá-los ao Unicef. Ele representava o olhar do Unicef em campo na reta final da caminhada do Selo. Os documentos recebidos pelo Unicef alimentaram o SeloSys, sistema de monitoramento dos municípios, tais como:

- Formulários de avaliação da gestão – com indicadores de Impacto Social e Gestão de Políticas Públicas coletados pelos municípios;
- Fichas de inscrição nos fóruns – com dados dos participantes;
- Formulários de avaliação do plano de ação e dos temas de Participação Social – preenchidos pelos participantes do 2º Fórum Comunitário;
- Relatórios dos fóruns comunitários – preparados pelas comissões intersetoriais (com resumo das atividades realizadas) e pelos mediadores (com detalhes da visita de campo).

3.1.2 Resultados da Edição 2009-2012

Os resultados apresentados pelo Unicef, em cerimônias de certificação (nacional e estaduais), na mídia e em publicação específica sobre o tema, sinalizam que o Selo é uma estratégia eficiente de mobilização social pelos direitos da infância e adolescência. Nas três primeiras edições da iniciativa para o Semiárido brasileiro – 2005/2006, 2007/2008 e

2009/2012 –, cerca de 80% dos municípios se inscreveram e aceitaram o desafio de ser monitorados e avaliados em seus esforços para alcançar objetivos nas áreas de saúde, educação, proteção e participação social de crianças e adolescentes. No Selo 2009-2012, o Unicef certificou 286 dos 1.265 inscritos na região (22,6% do total) (Tabela 5).

Tabela 5 - Balanço do Selo para o Semiárido - municípios inscritos e aprovados

Estados		AL	BA	CE	ES	MA	MG	PB	PE	PI	RN	SE	TOTAL
Edição 2009-2012	Inscritos	67	204	176	29	37	123	134	118	167	165	45	1.265
	Ganhadores	12	34	66	7	7	28	13	31	36	47	5	286
	%	17,9	16,7	37,5	24,1	18,9	22,8	9,7	26,3	21,6	28,5	11,1	23%
Edição 2008	Inscritos	53	188	164	29	43	71	131	109	141	165	36	1130
	Ganhadores	8	33	65	7	8	17	20	21	33	40	7	259
	%	15,1	17,6	39,6	24,1	18,6	23,9	15,3	19,3	23,4	24,2	19,4	23%
Edição 2006	Inscritos	46	146	183	29	45	169	157	106	116	148	34	1.179
	Ganhadores	7	31	60	7	7	18	9	15	12	21	5	192
	%	15,2	21,2	32,8	24,1	15,6	10,7	5,7	14,2	10,3	14,2	14,7	16%

Fonte: Unicef, 2014, p. 12.

Entre os participantes da última edição, 1.145 pontuaram no eixo de Impacto Social (90,5% do total); 498, no eixo da Gestão de Políticas Públicas (39,4%); e 409, em Participação Social (32,3%). Foram considerados finalistas, por terem realizado todas as etapas obrigatórias do processo de certificação, 585 municípios. O CMDCA foi mantido em funcionamento em 827 cidades. Enviaram o formulário de avaliação da gestão, 642 municípios (50,8%). Um total de 958 inscritos realizou o 1º Fórum Comunitário, em 2010, e produziu diagnósticos participativos e planos de ação (75,7%). Em 2011, mais de 600 participantes realizaram projetos educativos nas áreas de Educação para Convivência com o Semiárido, Cultura e Identidade e Esporte e Cidadania. Em 2012, 669 municípios apresentaram os resultados do trabalho do Selo no 2º Fórum Comunitário, incluindo os desdobramentos do plano de ação e dos temas de Participação Social (52,9%) (Tabela 6). Cerca de 130 mil pessoas participaram dos fóruns comunitários (UNICEF, 2014).

Tabela 6 - Balanço da participação dos municípios no Selo 2009-2012 – cumprimento das condições e etapas

UF	AL	BA	CE	ES	MA	MG	PB	PE	PI	RN	SE	SAB	%
Parte do SAB	54	291	184	24	27	142	208	135	216	159	48	1.488	
Convidado	18	9	0	5	17	0	10	9	0	8	1	77	
SAB + Convidado	72	300	184	29	44	142	218	144	216	167	49	1.565	
Inscrito no Selo	67	204	176	29	37	123	134	118	167	165	45	1.265	80,8
Enviou Manual da Gestão	24	97	135	16	25	68	25	58	79	101	13	641	50,7
Atendeu as condições	20	81	126	16	24	63	21	55	72	95	11	584	46,2
Ganhou Impacto	50	179	154	25	28	115	172	119	157	121	25	1.145	90,5
Ganhou Gestão	19	66	105	13	18	48	21	55	62	82	9	498	39,4
Ganhou P.Social	24	52	81	9	10	37	29	43	51	66	7	409	32,3
Ganhou Selo 2009-2012	12	34	66	7	7	28	13	31	36	47	5	286	22,6
Manteve CMDCA	29	88	142	29	25	142	42	73	84	128	45	827	65,4
Realizou Fórum 1	42	138	166	25	33	96	86	92	112	144	24	958	75,7
Realizou Fórum 2	33	90	132	16	25	64	45	74	76	102	12	669	52,9
Realizou Tema Cultura	29	88	129	16	24	64	44	69	74	103	11	651	51,5
Realizou Tema Educação	28	90	130	16	23	64	44	64	76	100	12	647	51,1
Realizou Tema Esporte	28	90	124	16	22	55	45	61	73	97	12	623	49,2
Enviou Formulário Gestão	24	97	136	16	25	68	25	58	79	101	13	642	50,8
Todas condições satisfeitas	20	82	126	16	24	63	21	55	72	95	11	585	46,2

Fonte: UNICEF, 2014, p. 40.

Os resultados apontados nos eixos de Impacto Social (Tabela 7) e Gestão de Políticas Públicas (Tabela 8) revelam avanços importantes na área da infância e adolescência nos municípios certificados e participantes do Selo, apesar da persistência dos desafios nos indicadores sociais da região. Tais avanços são mais significativos do que os registrados em outras cidades fora do Selo e do Semiárido. Para citar alguns exemplos: de 2007 a 2011, a taxa de abandono no ensino fundamental dos municípios inscritos no Selo caiu 41,2% (7,0% para 4,0%). Nos municípios certificados, a queda foi ainda maior: 48,2%. No mesmo período, a distorção idade-série reduziu 15% entre os municípios participantes (de 50,5% para 42,9%); 17,8% entre os certificados pelo Unicef; e 11% nos demais municípios brasileiros.

[...] considerando a média das taxas dos municípios participantes, dos 11 indicadores de impacto monitorados pelo Selo e coletados nas fontes oficiais nacionais, 10 apresentaram melhoras significativas. Desses 10 indicadores, seis registraram evolução superior ao restante dos municípios brasileiros. Se o foco for mais restrito, isto é, se levarmos em conta apenas os municípios que receberam o Selo, mais uma vez 10 dos 11 indicadores melhoraram, e sete apresentaram evolução significativamente superior ao restante dos municípios brasileiros. (UNICEF, 2014, p. 16).

Tabela 7 - Destaques dos resultados do eixo Impacto Social – Selo 2009-2012

Eixo de Impacto Social		Inscritos no Selo SAB			Municípios Reconhecidos Selo SAB			Brasil (menos municípios inscritos no Selo SAB-PAM)		
Objetivos	Indicadores	Ano inicial	Ano final	Evolução %	Ano inicial	Ano final	Evolução %	Ano inicial	Ano final	Evolução %
1	1.1) Percentual de crianças menores de 2 anos de idade desnutridas	4.26	1.83	-57.04	3.73	1.59	-57.26	1.74	0.84	-51.39
2	2.2) Taxa de abandono no ensino fundamental (2007-2011)	7.21	4.24	-41.23	6.07	3.14	-48.25	2.77	1.63	-40.98
	2.3) Distorção idade-série nos anos finais do ensino fundamental (2007-2011)	50.54	42.94	-15.03	47.43	38.98	-17.81	23.55	20.97	-10.96
4	4.1) Taxa de mortalidade infantil (2007-2010)	19.25	15.70	-18.43	19.87	15.24	-23.28	15.31	13.40	-12.47
5	5.1) Percentual de nascidos vivos de mulheres com sete ou mais atendimentos de pré-natal (2007-2010)	42.08	50.26	19.44	46.86	56.53	20.65	62.83	67.84	7.97
	5.2) Percentual de nascidos vivos de 10 a 19 anos (2007-2011)	24.85	22.89	-7.90	24.24	22.08	-8.92	21.93	20.51	-6.51
7	7.1) Percentual de domicílios com coleta de lixo (2007-2011)	49.15	54.64	11.17	52.50	59.01	12.39	65.03	69.87	7.45
9	9.1) Taxa de mortalidade entre crianças e adolescentes de 10 a 19 anos (2007-2010)	58.82	58.09	-1.25	62.12	58.34	-6.09	61.54	59.56	-3.23

Fonte: UNICEF, 2014, p.16.

A metodologia de avaliação do Unicef, no entanto, não permite fazer inferências sobre o grau de contribuição do Selo, ou de outros instrumentos de políticas públicas, na melhoria da vida de crianças e adolescentes do Semiárido. Por outro lado, o Unicef não fez uma análise qualitativa dos insumos oferecidos pelos municípios e pelos mediadores na avaliação do eixo Participação Social. Desta forma, não captou efeitos em termos do aumento da conscientização sobre o direito à participação e garantia do mesmo, empoderamento e organização de adolescentes, democratização da gestão escolar, mudanças positivas no currículo escolar, ampliação ou fortalecimento da participação nas políticas públicas.

Tabela 8 - Destaques dos resultados do eixo Gestão de Políticas Públicas – Selo 2009-2012

Eixos da Gestão		Inscritos no Selo SAB			Municípios reconhecidos - Selo SAB			Brasil (menos municípios inscritos no Selo SAB e PAM)		
Objetivos	Indicadores	Ano Inicial	Ano Final	Evolução %	Ano Inicial	Ano Final	Evolução %	Ano Inicial	Ano Final	Evolução %
Objetivo 1	1.1) Percentual de crianças com aleitamento materno exclusivo até 4 meses (2007-2011)	70,16	71,87	2,43	72,01	74,33	3,22	70,66	73,01	3,32
Objetivo 2	2.2) Percentual de crianças beneficiadas pelo BPC que estão na escola (2008-2011)	21,23	61,29	188,71	22,30	64,78	190,50	35,02	75,33	115,09
Objetivo 8	8.3) IGD - Índice de Gestão Descentralizada (2008-2011)	0,802	0,870	8,48	0,816	0,889	8,95	0,745	0,771	3,51
Objetivo 9	9.2) Taxa de cobertura de CRAS (2008-2011)	76,11	87,57	15,06	74,59	89,15	19,52	58,08	90,22	55,34

Fonte: UNICEF, 2014, p. 26.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O problema que orientou este estudo quanti-qualitativo resulta do exercício de construção de uma Teoria da Mudança. Esta ajuda a explicar como e porquê os efeitos de uma intervenção ocorreram: representa o conjunto de hipóteses consideradas na elaboração do programa e de crenças que formam a base da ação; e segue a sequência de passos que levam dos insumos aos resultados esperados, explicando as relações causais entre eles. É a combinação da Teoria do Programa e da Teoria da Implementação, que se entrelaçam na pesquisa avaliativa, gerando instruções sobre como e o que olhar (WEISS, 1997).

A Teoria do Programa identifica hipóteses centrais para o sucesso da iniciativa, definidas pelos *stakeholders*; revela as hipóteses mais problemáticas; e ajuda a definir prioridades para a avaliação. O avaliador pode definir qual das suposições teóricas têm o melhor suporte empírico. Segundo a Teoria da Implementação, se as atividades são conduzidas como planejado, os padrões de qualidade e os resultados desejados são alcançados. A implementação deve colocar a Teoria do Programa em prática, e os objetivos devem ser traduzidos na entrega de serviços.

O acompanhamento detalhado [da teoria] mostra se o programa foi o responsável pelas mudanças observadas. Muitas coisas para além do programa podem ampliar os resultados alcançados [...]. Um acompanhamento cuidadoso dos desdobramentos dos estágios da teoria oferece indicações de quão bem as teorias explicam o que ocorre e, conseqüentemente, de quão implicado o programa está nos eventos e resultados. (WEISS, 1997, p. 61).

A Teoria da Mudança do Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012, apresentada na Tabela 9 e que orientou esta pesquisa, foi elaborada por profissionais engajados na iniciativa, dentro e fora do Unicef, a partir de sua experiência (no desenho, implementação e/ou avaliação da iniciativa) e de consultas à coleção de guias metodológicos e publicações do Selo, produzidas para informação e orientação dos municípios inscritos.

Tabela 9 -Teoria da mudança - Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012 (Continua até p.80)

TEORIA DO PROGRAMA

META

- ⇒ Brasil apoiado no cumprimento das determinações da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente; na universalização dos direitos da infância e adolescência; no alcance dos ODM relacionados à população de até 17 anos; na redução das desigualdades regionais; e na melhoria da qualidade de vida da infância e adolescência.

HIPÓTESES

- ⇒ Os municípios que participam do Selo, envolvem os diversos setores, incluindo crianças e adolescentes, e desenvolvem todas as ações propostas na metodologia do Selo Unicef, são bem sucedidos na tarefa de ampliar e qualificar as políticas públicas, melhorar os seus indicadores sociais e a vida da infância e adolescência.
- ⇒ A participação dos adolescentes no Selo Unicef promove o desenvolvimento pessoal e também das escolas, comunidades e dos próprios municípios.

EIXOS (Traduzem os objetivos específicos da iniciativa do Unicef. Cabe destacar que esta pesquisa abarca apenas o primeiro dos três eixos abaixo: Participação Social. Os demais são apresentados a título de informação.)

⇒ Participação Social

- Municípios realizando o 1º e o 2º Fóruns Comunitários
- Municípios realizando projetos em torno de três temas:
 1. Educação para a Convivência com o Semiárido
 2. Cultura e Identidade: Comunicação para a Igualdade Étnico-racial
 3. Esporte e Cidadania

⇒ Impacto Social

1. Todas as crianças menores de 2 anos bem nutridas
2. Toda criança e todo adolescente de 4 a 17 anos com acesso e garantia de permanência e aprendizagem na Pré-escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio
3. Todas as meninas e meninos com os seus direitos garantidos de forma igualitária
4. Todas as crianças de 1 ano de idade sobrevivendo
5. Todas as famílias, especialmente as mulheres grávidas, com atenção básica de saúde, e as gestantes adolescentes com atenção especial
6. Todas as crianças e todos os adolescentes protegidos do HIV/aids
7. Todas as crianças e todos os adolescentes vivendo em municípios com gestão adequada do lixo
8. CMDCA participando da formulação de políticas públicas e Conselhos Tutelares atendendo e encaminhando adequadamente casos de violência, abuso e exploração
9. Todas as crianças e todos os adolescentes crescendo sem violência e exploração e com direito à cidadania

⇒ Gestão de Políticas Públicas

1. Todas as crianças com estado nutricional monitorado e bebês de até 6 meses com

aleitamento materno exclusivo

2. Municípios monitorando o acesso e a inclusão de crianças vulneráveis à escola e promovendo espaços de participação na gestão escolar
3. Municípios com monitoramento e investigação qualificados dos óbitos infantis e implementando ações para a diminuição da mortalidade neonatal
4. Municípios com monitoramento qualificado dos óbitos por causas maternas
5. Municípios oferecendo serviços de prevenção da transmissão vertical e iniciativas para a proteção dos adolescentes contra o HIV/aids
6. Municípios coletando e tratando o lixo domiciliar adequadamente e escolas oferecendo espaços de participação relacionados à gestão ambiental
7. Municípios monitorando situações de vulnerabilidade das crianças e CMDCA/CT funcionando de forma adequada
8. Municípios com melhor monitoramento e serviços relacionados à prevenção e encaminhamento da violência e exploração

INSUMOS

⇒ O Unicef desenvolveu ações em quatro áreas:

1. Comunicação e mobilização social pela garantia dos direitos da infância e adolescência, incluindo: estímulo à adesão e à permanência dos municípios em todas as etapas do Selo; engajamento dos diversos atores sociais; visibilidade aos municípios participantes que desenvolveram boas práticas; produção de material promocional e didático; e mobilização da mídia nacional, regional e local.
2. Desenvolvimento de capacidades de atores locais, com a realização de encontros de capacitação voltados para a preparação dos municípios para a execução das tarefas do Selo, a partir de um planejamento baseado em direitos humanos e focado em resultados; e a produção e distribuição de guias metodológicos de orientação ao trabalho dos municípios.
3. Monitoramento de indicadores sociais previamente definidos, com a entrega da linha de base e dos indicadores de meio-período aos municípios; e avaliação quantitativa do desempenho dos municípios nos três eixos de avaliação (Impacto, Gestão e Participação Social).
4. Certificação dos municípios que alcançaram os melhores resultados, com a entrega de certificados e troféus em 11 cerimônias estaduais e 01 nacional.

⇒ Para isso, o Fundo das Nações Unidas para a Infância disponibilizou recursos:

- Financeiros - assegurados por meio de parceria estratégica com a Petrobras (Programa Desenvolvimento & Cidadania);
- Tecnológicos - metodologias, sistema de monitoramento e *website*;
- Humanos - estrutura de governança e equipe técnica do Unicef em Brasília e mais seis escritórios regionais para ações de *advocacy*, representação, gestão do Selo, mobilização de recursos e parcerias; consultorias; organizações parceiras de implementação do Selo nos 11 estados do Semiárido.

⇒ A iniciativa tinha alinhamento com:

- Marco legal brasileiro (ECA) e internacional (Convenção) e Programa de País do Unicef
- Políticas públicas federais e estaduais (SUS, SUAS, FUNDEB, etc.)

⇒ O Selo ainda contou com dados fornecidos por fontes oficiais nacionais de informação.

TEORIA DA IMPLEMENTAÇÃO
Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012

ETAPAS/ATIVIDADES *(que deveriam ser cumpridas pelos municípios participantes da iniciativa para o alcance da certificação)*

1. Inscrição
2. Indicação do articulador municipal
3. Garantia do funcionamento do CMDCA
4. Criação da Comissão Municipal Pró-Selo
5. Criação do Núcleo de Mobilização dos Adolescentes (para apoio à organização dos adolescentes e à seleção das jovens lideranças que participariam da comissão intersetorial) *
6. Capacitação dos adolescentes no planejamento, desenvolvimento e avaliação das atividades do eixo de Participação Social*
7. Elaboração de diagnóstico participativo*
8. Realização do 1º Fórum Comunitário*
9. Elaboração do Plano Municipal de Ação*
10. Implementação das ações
11. Formação de grupos mobilizadores de educação, cultura e esporte*
12. Realização de projetos nos temas de Participação Social*
13. Realização do 2º Fórum Comunitário*
14. Preenchimento do Formulário de Avaliação da Gestão de Políticas Públicas
15. Comprovação das atividades realizadas

**Atividades que demandaram o envolvimento de adolescentes em seu planejamento, execução e avaliação.*

RESULTADOS DIRETOS *(Estão mais próximos dos insumos e foram apresentados no item 3.1.2).*

- ⇒ 1.265 municípios inscritos (80,8% do total de convidados no Semiárido);
- ⇒ 286 certificados (22,6% do total de inscritos na região);
- ⇒ 1.145 pontuados no eixo de Impacto Social (90,5% do total);
- ⇒ 498 pontuados no eixo da Gestão de Políticas Públicas (39,4%);
- ⇒ 409 pontuados no eixo de Participação Social (32,3%);
- ⇒ 585 finalistas, ou seja, municípios com todas as etapas obrigatórias do Selo realizadas (46,2%);
- ⇒ 827 cidades com o CMDCA em funcionamento (65,4%);
- ⇒ 642 municípios com o formulário de avaliação da gestão enviado ao Unicef (50,8%);
- ⇒ 958 municípios com o 1º Fórum Comunitário realizado, em 2010, e com diagnósticos participativos e planos de ação elaborados (75,7%);
- ⇒ Mais de 600 municípios com projetos educativos de Participação Social realizados em 2011
 - 651 municípios com projeto de cultura e identidade realizado (51,5%)
 - 647 municípios com projeto de educação contextualizada realizado (51,1%)
 - 623 municípios com projeto de esporte e cidadania realizado (49,2%);

-
- ⇒ 669 municípios com o 2º Fórum Comunitário realizado, em 2012, e resultados ou desdobramentos do plano de ação e dos temas de Participação Social apresentados (52,9%);
- ⇒ 130 mil pessoas presentes nos fóruns comunitários, sendo 18.025 crianças e adolescentes no 1º Fórum. (Fonte: Unicef, 2014)
-

Fonte: Elaboração própria, 2014.

4.1 O método

O método de pesquisa social selecionado foi o Estudo de Caso, considerando que ele abrange aspectos importantes como a lógica do projeto (ou seja, tem alinhamento com a teoria da mudança); as técnicas de coleta de dados; e os procedimentos da análise de dados. O método favorece um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, com a proposta de construir uma teoria que possa explicar e caracterizar o caso (*grounded theory*), a partir da apreensão da totalidade de uma situação, da identificação de suas múltiplas dimensões, da descrição, debate e análise de sua complexidade (Martins, 2006). Ele ajuda a entender fenômenos sociais complexos, individuais, grupais, sociais e políticos e favorece a aproximação de fenômenos contemporâneos em profundidade, considerando suas condições contextuais. Segundo Yin (2009), a investigação do estudo de caso:

- enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado
- conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado
- beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados. (YIN, 2009, p. 40).

A escolha do estudo de caso também deve-se à utilidade do método às pesquisas de avaliação. Ele ajuda: a explicar os presumidos vínculos causais em intervenções da vida real; a explorar situações em que a intervenção avaliada não possui um único e claro conjunto de resultados; a levantar evidências de eficácia; a ilustrar tópicos de uma avaliação de modo descritivo; e a descrever uma intervenção e o contexto da vida real no qual ela ocorreu.

O estudo teve finalidade explanatória ou causal, ou seja, buscou explicar como e por que o município selecionado como caso único alcançou (ou não) determinados resultados. A expectativa era de que as lições aprendidas a partir da pesquisa fossem presumidamente informativas sobre os demais municípios participantes do Selo Unicef. “Os estudos de caso,

como os experimentos, são generalizáveis às proposições teóricas e não às populações ou aos universos. (...) sua meta será expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística)” (YIN, 2009, p. 36).

4.2 O campo

O município de Barrocas, situado na Bahia, foi selecionado como caso único deste estudo (Figura 2). Trata-se de um caso representativo ou típico entre os 265 municípios do Semiárido brasileiro que tiveram: participação plena no Selo, ou seja, em todas as edições; envolvimento alto, isto é, participaram de mais de 60% das etapas definidas pelo Unicef; e performance alta na proporção de pontos atingidos em cada eixo de avaliação do Selo sobre o total possível no eixo (GONÇALVES, 2013). Vale destacar que a escolha do caso único também deveu-se à limitação de tempo e recursos da pesquisadora para incorporar outros municípios à pesquisa.

Figura 2 - Localização de Barrocas na Bahia



Fonte: Wikipédia, 2014.

Barrocas é um município de pequeno porte, localizado a 185 km de Salvador, na Mesorregião do Nordeste Baiano e na Microrregião de Serrinha. Criado em 30 de março de 2000, quando deixou de ser distrito de Serrinha, ainda guarda características de um município eminentemente rural. Possui uma população de 14.191 habitantes em uma área de 202.495 Km², resultando em uma densidade demográfica de 70.62 habitantes por quilômetro

quadrado. As crianças e adolescentes representam 33% da população. Em números absolutos, são 4.684 meninas e meninos de 0 a 17 anos (IBGE, 2010 – Tabela 10).

Tabela 10 - População de Barrocas	
População total	14.191
População 0 a 5 anos	1.417
População 6 a 10 anos	1.379
População 11 a 14 anos	1.023
População 6 a 14 anos	2.402
População 15 a 17 anos	865

Fonte: IBGE, 2010.

Segundo o IBGE, em 2010, 19% das pessoas viviam em domicílios com rendimento mensal total per capita de até R\$ 70,00, ou seja, na pobreza absoluta. No mesmo ano, 7% das crianças de 0 a 5 anos moravam com responsável analfabeto e saneamento inadequado; e 2,3% dos adolescentes de 14 a 17 anos não eram alfabetizados.

Dados do MEC/INEP ajudam a traçar um panorama da educação em Barrocas no período de 2005 a 2012, que abrange as três primeiras edições do Selo Unicef para todo o Semiárido brasileiro. Em 2012, o município tinha 2.586 alunos matriculados em 21 escolas do ensino fundamental na rede pública, número inferior aos 3.352 alunos matriculados em 34 unidades de ensino em 2005. A taxa de abandono escolar nesta etapa diminuiu de 21,6% em 2005 para 7,0% em 2012. Em números absolutos, 724 alunos abandonaram a escola em 2005; e 181 estudantes em 2012.

Olhando para os anos finais do ensino fundamental (5º ao 9º ano) na rede pública, a quantidade de matrículas reduziu de 1.562 para 1.168 entre 2005 e 2012. No mesmo período, a taxa de abandono escolar nesta etapa caiu de 20,4% para 10,0%; e o número de alunos que abandonaram a escola diminuiu de 220 para 114. A distorção idade-série nos anos finais do ensino fundamental também reduziu: de 66,5% (2005) para 50,6% (2012). Ou seja, no primeiro ano do Selo, Barrocas tinha 1.039 alunos matriculados numa etapa não condizente com a sua faixa etária, contra 591 em 2012 (MEC/INEP).

Seguindo a orientação da Lei No 9.394/ 1996, que estabelece diretrizes e bases da educação nacional, o município fechou escolas multisseriadas, localizadas em comunidades

rurais mais isoladas, e promoveu o processo de nucleação, ou seja, a transferência de alunos para unidades maiores, assegurando transporte escolar aos mesmos. O argumento para a reforma é a redução de gastos com a municipalização do ensino básico e a melhoria da qualidade da educação. “Para a gente não é interessante, nem para os pais, colocar o filho numa série multisseriada, porque o professor não tem como atender todas as necessidades da turma. [...] Hoje temos em média 3.200 alunos em 26 escolas. [...] A gente atende desde creche até o ensino fundamental II. [...] Esse ano, colocamos o EJA e resgatamos quase 150 alunos que estavam à margem, sem interesse, sem incentivo” (E7, Secretária da Educação). Até julho, 13 escolas haviam recebido o Mais Educação, programa bem avaliado por gestores do setor. “Eu tive a graça da minha escola ser contemplada. Tenho 120 alunos cadastrados. Tem atividade nos dois turnos. [...] acompanhamento pedagógico, português e matemática são indispensáveis (E5, Diretora de escola da sede). “Eu me surpreendi, porque as pessoas me diziam que seria um fracasso. Aqui [...] tem sido um sucesso” (E7, Secretária da Educação).

4.3 Desenho metodológico

A pesquisa foi realizada em cinco etapas, descritas a seguir:

1. Desenvolvimento do projeto na disciplina Pesquisa e Intervenção (ADMB38), com orientação do Prof. Dr. Guilherme Marback Neto. A proposição do estudo demandou revisão de literatura, definição do problema e objetivos da pesquisa, método, dados a serem coletados e critérios para a interpretação dos achados.
2. Preparação do estudo, com o compartilhamento da proposta com dois profissionais com experiência no planejamento, implementação e avaliação do Selo: Ruy Pavan Ribeiro, ex-coordenador de escritório zonal do Unicef em Salvador (aposentado em outubro de 2012, coordenou as três primeiras edições do Selo na Bahia e em Sergipe); e Maria da Conceição Cardozo, membro da equipe de Monitoramento e Avaliação do Unicef, atuante no escritório zonal de Recife (responsável pela implementação do Selo em Pernambuco, Paraíba e Alagoas). Nesta etapa, também foi realizada a triagem do caso único da pesquisa; a preparação e a discussão dos roteiros de entrevista com o orientador (ver Anexos).
3. Coleta de dados a partir de quatro fontes de evidência, que serão detalhadas no item 4.5 (Estratégias de abordagem do objeto), sendo duas delas primárias, com

informações colhidas diretamente na fonte (entrevista e grupo focal); e duas secundárias, cujos dados já se encontram coletados e organizados (documentação e arquivo). A proposta foi buscar diferentes avaliações para o fenômeno da participação de adolescentes; alcançar uma maior variedade de aspectos históricos e comportamentais; desenvolver linhas convergentes de investigação; e perseguir um processo de triangulação de dados e de perspectivas para assegurar a validade do construto. Ou seja, tornar os achados e conclusões do estudo de caso mais convincentes e acurados.

4. Esta etapa incluiu a criação de uma pasta no Dropbox, para a organização de dados quanti-qualitativos. As informações, incluindo tabelas de indicadores do Selo por município do Semiárido, relatórios de Barrocas e transcrições de entrevistas, foram compartilhadas e discutidas com o orientador da pesquisa e os dois profissionais do Unicef mencionados acima.
5. Análise de resultados, a partir dos objetivos específicos da pesquisa e de aspectos da fala dos sujeitos. A proposta foi construir uma explanação sobre o caso, sob a forma de uma narrativa; desenvolver ideias e gerar hipóteses para um estudo posterior, e não realizar um trabalho conclusivo. A explanação reflete sobre e revisa os pressupostos iniciais, demonstrados na teoria do programa Selo Unicef. Os elos causais refletem insights críticos ao processo de política pública.
6. Compartilhamento dos resultados e constatações, por meio de dissertação entregue ao CIAGS/UFBA, Unicef e município de Barrocas. O rascunho do relatório foi enviado e discutido com o orientador da pesquisa e os dois profissionais referidos anteriormente.

4.4 Sujeitos

As Tabelas 11 e 12 apresentam os sujeitos da pesquisa, que foram entrevistados individualmente, ou por meio de grupo focal. Os 18 entrevistados foram identificados pela letra “E”, seguida de um número e da função desempenhada no Selo ou no município. Já os 10 adolescentes participantes do grupo focal foram identificados pelas iniciais “GF” e por um número. Esses códigos foram usados para preservar a identidade dos atores que contribuíram no desenvolvimento do estudo de caso. O item 4.5 traz mais informações sobre os sujeitos da pesquisa e os roteiros das entrevistas. Estes também pode ser conferidos nos Anexos.

Tabela 11 - Lista de entrevistados

Sujeitos	Função
E1	Articuladora municipal
E2	Articulador municipal
E3	Mobilizadora do tema educação
E4	Mobilizador do tema cultura
E5	Diretora de escola da sede
E6	Diretora de escola da zona rural
E7	Secretária Municipal de Educação
E8	Coordenadora do Programa de Educação do MOC
E9	Adolescente da Comissão Pró-Selo, 14 anos
E10	Adolescente, 17 anos
E11	Estudante de geografia, 24 anos (membro do GT de Cultura no Selo 2005-2006)
E12	Adolescente mediador do projeto FAES/IFA
E13	Secretária Municipal de Assistência Social
E14	Mãe de adolescente (E9) e professora
E15	Coordenadora do projeto FAES/IFA
E16	Conselheira Tutelar
E17	Conselheira Tutelar
E18	Conselheira Tutelar

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Tabela 12 - Grupo focal

Adolescentes	Idade	Série	Comunidade
GF1	11 anos	5ª série	
GF2	14 anos	8ª série	Jenipapo
GF3	Ex-aluno		
GF4	12 anos	6ª série	Barreira
GF5	13 anos	8ª série	Barreira
GF6	13 anos	7ª série	Barreira
GF7	13 anos	7ª série	Barreira
GF8	13 anos	7ª série	Barreira
GF9	15 anos	7ª série	Fazenda Qualhada
GF10	17 anos	7ª série	Periquito

Fonte: Elaboração própria, 2014.

4.5 Estratégias de abordagem do objeto

Para este estudo de caso em profundidade, foram definidas quatro fontes de evidência primárias e secundárias descritas a seguir, juntamente com as respectivas estratégias de abordagem do objeto da pesquisa.

4.5.1 Fontes primárias

4.5.1.1 Entrevista

Cientistas sociais costumam reconhecer as entrevistas como encontros interacionais cuja dinâmica pode determinar a natureza do conhecimento gerado. Elas são caracterizadas pela conversação, envolvendo atores com representatividade social e questões relacionadas aos problemas de pesquisa. Permitem ao investigador seguir sua própria linha de investigação, atendendo as necessidades do seu estudo. Apesar das diversas técnicas desenvolvidas para a realização de entrevistas, a conversação e o seu conteúdo são imprevisíveis, mesmo que o entrevistado seja conduzido (GODOI, 2008). A entrevista qualitativa foi selecionada como técnica metodológica por ser uma das fontes mais importantes de informação para o estudo de caso, principalmente sobre assuntos humanos ou eventos comportamentais.

No total, foram realizadas 18 entrevistas, sendo 17 em Barrocas, com atores sociais estratégicos para a avaliação dos resultados da participação de adolescentes no Selo 2009-2012 (definidos no ponto 4.4 - Sujeitos). O trabalho de campo incluiu uma entrevista em grupo com três conselheiras tutelares e uma entrevista por skype, com uma representante de organização da sociedade civil, com sede em Feira de Santana e atuante em Barrocas. Algumas entrevistas foram previamente agendadas e outras, definidas em campo, a partir de sugestões de membros da Comissão Pró-Selo.

A proposta foi acessar a diversidade de adolescentes do município engajados no Selo, seus familiares, escolas, organizações civis e órgãos da prefeitura dedicados à iniciativa do Unicef; levantar as percepções dessa multiatorialidade sobre o direito à participação de adolescentes; conhecer como o município se organizou para implementar as ações do Selo, incluindo as estratégias para assegurar a participação de meninas e meninos; observar espaços de atuação das jovens lideranças e a qualidade do diálogo entre gerações, ou entre adolescentes e seus familiares, professores, diretores escolares, técnicos e gestores municipais. As entrevistas foram baseadas em roteiros previamente elaborados e discutidos com o orientador do estudo, com tópicos relacionados aos objetivos específicos da pesquisa. As conversas foram registradas em mais de 13 horas de gravações, por meio do aplicativo SuperNote, com o consentimento das fontes. O material (áudio e transcrições) compõe o banco de dados do estudo de caso (Dropbox), ou base comprobatória da pesquisa. Para

realizar as entrevistas, a pesquisadora visitou o Conselho Tutelar, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a Biblioteca Cidadã, o Secretaria Municipal da Educação e duas unidades de ensino: o Centro Educacional Desembargador Júlio Virgínio, localizado na sede do município, oferece educação infantil, ensino fundamental I (1º ao 5º ano) e educação de jovens e adultos; e a Escola João Francisco Pereira (EJFP), no povoado de Barreira, com turmas do ensino fundamental I e II (da pré-escola ao 9º ano).

4.5.1.2 Grupo focal

Outra técnica utilizada neste estudo qualitativo foi o grupo focal, definido por Freitas e Oliveira (2006) como uma entrevista em profundidade, realizada em grupo, para obter o entendimento dos participantes sobre o tópico de interesse. Ele promove interação e espontaneidade; aproximação da realidade e obtenção de dados qualitativos; segmentação e diversidade de percepções. Envolve planejamento, condução e análise.

O planejamento desta pesquisa previa a realização de dois grupos focais, sendo um em escola da sede de Barrocas e outro em escola da zona rural. A proposta era conhecer um pouco do cotidiano de crianças e adolescentes do campo e da cidade, bem como de levantar percepções de estudantes de diferentes realidades sobre a experiência de participação no Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012. Na prática, foi possível realizar apenas um grupo focal, com dez alunos de 11 a 17 anos da Escola João Francisco Pereira (EJFP), localizada na comunidade de Barreira e indicada pela Comissão Pró-Selo por ter contribuído no desenvolvimento de atividades do eixo de Participação Social.

A EJFP tem uma área de 4800m²; estrutura física para atender alunos com deficiências; seis salas de aulas, uma sala de leitura e outra de informática; um setor de serviços, com cantina, depósito para merenda, dois sanitários para alunos, banheiro e vestiário; além de um departamento administrativo, com diretoria, almoxarifado, secretaria, sala de professores e dois sanitários. É preciso descrever o prédio, por sua importância e simbologia para a comunidade escolar. A unidade modelo do governo federal, construída com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e prefeitura, foi inaugurada em agosto de 2011. A pesquisadora foi recebida pela diretora (E6) e guiada até lá, na estrada de terra batida, por sua filha, a coordenadora pedagógica da escola. No caminho, passou pela antiga sede da EJFP, hoje abandonada.

Eu comecei lecionando multisseriado. Trabalhava naquela escola pequenininha. Só tinham duas salas [...] e os alunos tinham muitos conflitos uns com os outros. A gente não tinha banheiro. Trabalhava porque precisava. A estrutura melhorou. Hoje nós recebemos alunos de oito comunidades do entorno. Eles estão vindo por causa da questão do transporte escolar, daquela lei do MEC, que o aluno tem que estudar no lugar mais próximo da sua residência. Eles estudavam na sede do município. Quando foi construída a escola, em 2011, vieram para cá. No começo, as comunidades não queriam que os filhos estudassem aqui. Hoje os alunos não querem sair. E só tem ensino médio na sede do município. (E6, Diretora de escola do campo).

Nove alunos foram convidados pela coordenadora pedagógica e aceitaram participar do grupo focal. Foram três meninos e seis meninas, com idades entre 11 e 17 anos, moradores de Barreira e mais três povoados do entorno: Fazenda Qualhada, Jenipapo e Periquito. Seis deles ocupam a função de líder ou vice-líder de classe. O décimo participante viu o movimento na sala de informática e pediu para entrar no grupo. Ex-aluno da escola, ele parou de estudar para investigar e tratar um problema de visão. Sempre que possível, visita os antigos colegas e professores. “Estudar eu posso, só que o meu olho fica coçando muito e sai água. [...] Eu passei quatro meses em São Paulo. Eu fui fazer exame, [...] mas não operou não. Aí eu voltei.” (GF3, adolescente).

Diante da timidez dos adolescentes no primeiro contato com a pesquisadora, foi preciso realizar dois encontros (dias 09 e 10/07), com duração de 1h30 (cada). O primeiro foi voltado para a apresentação da proposta da pesquisa e dinâmicas de integração. Foram utilizados recursos como cartolina, giz de cera, canetas hidrográficas, cola colorida e um tablet. Os participantes elaboraram desenhos, retratando o lugar onde vivem, e gravaram pequenos vídeos, nos quais se apresentavam para o grupo. Ao final da atividade, a pesquisadora fez uma breve sondagem sobre o envolvimento dos estudantes no Selo 2009-2012. Nenhum deles lembrava de ter participado da iniciativa do Unicef. Com a concordância do grupo, a pesquisadora retornou na manhã seguinte para aprofundar a conversa. Abandonou o roteiro inicial da entrevista em grupo, que era centrado no Selo, e elaborou novas questões (ver ANEXO J), buscando conhecer: a visão do grupo sobre a adolescência; o significado de ser adolescente no Semiárido; os principais problemas vivenciados pela população de até 17 anos no município; experiências de participação dos entrevistados (na família, na escola, em eleições, na produção de peças de comunicação e em grupos comunitários, culturais, esportivos, religiosos, etc.); iniciativas e propostas das meninas e meninos para melhorar a

vida das crianças e adolescentes em Barrocas. Mais detalhes sobre o grupo focal serão relatados no capítulo 5, sobre os resultados da pesquisa.

O grupo focal aconteceu numa manhã de quarta-feira, logo após a derrota histórica do Brasil para a Alemanha na Copa do Mundo. A entrevista foi marcada por momentos de silêncio, de risadas, de agitação e de muitos adolescentes falando ao mesmo tempo, dependendo do tema abordado. A sobreposição de vozes, por vezes, não permitiu a identificação dos falantes. Por isso, a sigla SNI será utilizada ao longo do trabalho para “Sujeito Não Identificado.”

Na sede de Barrocas, não foi possível fazer o grupo focal de adolescentes em função da desmobilização dos estudantes contatados pelo articulador da Secretaria Municipal de Educação (E2) e pela jovem liderança da comissão intersetorial (E9, 14 anos). No dia e hora agendados para a atividade, apenas quatro pessoas compareceram: além da jovem liderança da Comissão Pró-Selo (E9, que já havia sido entrevistado no dia anterior), a pesquisa contou com relatos de mais dois adolescentes da zona urbana (E10 e E12, ambos de 17 anos) e de uma jovem universitária (E11, 24 anos), moradora da zona rural desde a infância. E12 também não lembrava de ter participado do Selo 2009-2012, mas tornou-se mediador do projeto Fazendo Acontecer o Esporte no Semiárido (FAES), um desdobramento do Selo Unicef no município (mais detalhes no item 5.3.3 Esporte e Cidadania). E11, por sua vez, não participou da última edição do Selo. A universitária foi convidada pelo mobilizador do tema Cultura e Identidade (E4) para contar a sua experiência no Selo 2005-2006, período no qual ela cursava o ensino médio na sede do município.

E11 e E12 não tinham o perfil solicitado pela pesquisadora para participar do grupo focal: meninas e meninos engajados no Selo 2009-2012, preferencialmente membros da Comissão Pró-Selo ou de Grupos de Estudos das escolas envolvidas no eixo de Participação Social. No entanto, esta considerou importante aproveitar a oportunidade e conhecer as impressões dos jovens sobre a participação de adolescentes no Selo e no município. Afinal, segundo relatos de E2 (articulador da Secretaria de Assistência Social) e E9 (adolescente da Comissão Pró-Selo), os adolescentes convidados para o grupo focal não quiseram conversar com a pesquisadora sobre a experiência do Selo – nem no grupo focal, nem individualmente, por vergonha ou receio de não saberem responder as perguntas da entrevista. O prolongamento das férias do meio do ano em função da Copa do Mundo também contribuiu

para a desmobilização dos estudantes. Outras considerações sobre este ponto serão apresentadas no capítulo 5, de resultados da pesquisa.

4.5.2 Fontes secundárias

4.5.2.1 Registro em arquivo

A pesquisa contemplou o uso de duas bases de dados do Unicef. Uma delas foi o estudo avaliativo quantitativo do Selo, elaborado em 2012, que reúne uma série histórica de indicadores de educação, saúde e assistência, referentes ao período de 2004 a 2012, por município do Semiárido. A outra base de dados foi o SeloSys, programa de monitoramento dos municípios participantes do Selo, que apresenta resultados quantitativos dos eixos de Impacto Social, Gestão de Políticas Públicas e Participação Social das três edições da iniciativa para todo o Semiárido. Além de possibilitar a comparação e análise dos resultados finais do Selo 2005-2006, 2007-2008 e 2009-2012, os arquivos eletrônicos favoreceram a definição de critérios para a seleção do caso, ou seja, do município onde a pesquisa foi realizada, e a seleção de indicadores sociais de Barrocas, usados na elaboração do perfil do município.

4.5.2.2 Pesquisa documental

Outra técnica utilizada foi a documentação, que se assemelha à pesquisa bibliográfica, no entanto, contempla apenas material que não foi editado. Os documentos ajudam a entender o caso, corroboram evidências coletadas por outras fontes e contribuem para a qualidade do estudo e a confiabilidade dos achados, por meio da triangulação de dados e resultados (Martins, 2006). No entanto, como as evidências documentais refletem uma comunicação entre interlocutores com objetivos distintos de um estudo de caso, a pesquisa demanda uma análise crítica do conteúdo e o uso do material como ponto de partida ou suporte para uma investigação mais aprofundada em campo (YIN, 2006).

A pesquisa documental englobou materiais produzidos pelo município de Barrocas, com o objetivo de cumprir as tarefas do Selo 2009-2012: o diagnóstico da situação das crianças e adolescentes; o Plano Municipal de Ação; a memória dos fóruns comunitários; e

apresentações em slides sobre os desdobramentos do plano de ação e dos projetos educativos do eixo de Participação Social, nas áreas de educação, cultura e esporte. Notícias veiculadas em mídias digitais sobre ações do Selo no município também foram examinadas, a exemplo do material publicado nos *blogs* do jornal A Nossa Voz e da Escola João Francisco Pereira (EJFP).

A análise dos documentos buscou identificar: dinâmicas utilizadas pelo município para mobilizar, capacitar, promover e avaliar a participação de adolescentes no Selo; quantidade e perfil dos participantes das atividades propostas pelo Unicef, com atenção especial para os grupos mais vulneráveis; proposições dos adolescentes para promover os seus direitos e enfrentar problemas que afetam as suas vidas; e oportunidades para a participação dos adolescentes como fontes e produtores de informação) na cobertura da mídia local sobre o Selo Unicef.

4.5.3 Análise de dados

A análise dos depoimentos colhidos em campo (e por Skype) considerou o registro do conteúdo literal, com gravações e transcrições de entrevistas individuais e grupo focal, e aspectos verbais e não verbais das conversações, buscando reconhecer a subjetividade dos sujeitos, o significado explícito e implícito das mensagens. Ou seja, a análise considerou o contexto da mensagem, o que foi dito sobre determinado tema e como foi dito. Ela demandou escuta de entrevistas e leitura de transcrições e notas de campo; identificação de pontos-chaves, padrões e variabilidades entre discursos de diferentes indivíduos ou de um mesmo indivíduo.

A observação do material transcrito foi realizada a partir da construção de uma tabela em Excel, na qual as respostas de cada sujeito foram agrupadas por temas relacionados a cada um dos objetivos específicos da pesquisa, como indicado na Tabela 13.

Tabela 13 - Organização dos depoimentos por temas relacionados aos objetivos específicos

Objetivos específicos	Temas abordados nas entrevistas
1. Verificar a concepção da participação cidadã de adolescentes na visão dos sujeitos da pesquisa	Definição da participação de adolescentes
	Espaços de participação de adolescentes
	Capacidade dos adolescentes de participar da vida do município e influenciar nas políticas públicas
	Novos conhecimentos sobre participação de adolescentes gerados a partir do Selo
2. Descrever o modelo de organização municipal para a execução do Selo e verificar o grau de engajamento dos adolescentes na iniciativa	Composição e rotinas da comissão intersetorial Prô-Selo
	Parcerias firmadas
	Ações para promover a participação de adolescentes (mobilização, treinamento, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de tarefas)
	Desenvolvimento do tema Educação para a Convivência com o Semiárido
3. Buscar evidências da participação dos adolescentes na gestão municipal em função do engajamento no Selo	Desenvolvimento do tema Cultura e Identidade
	Desenvolvimento do tema Esporte e Cidadania
	Desenvolvimento dos Fóruns Comunitários
	Diálogo entre adultos e adolescentes
4. Identificar a natureza dos benefícios obtidos por adolescentes, famílias, escolas e município em função da participação de adolescentes no Selo	Diálogo da Comissão Prô-Selo com as famílias dos adolescentes
	Resultados para os adolescentes
	Resultados para as famílias
	Resultados para as escolas
	Resultados para o município

Fonte: elaboração própria, 2014.

No segundo momento, a pesquisadora analisou cada conjunto de respostas; descreveu o modelo de gestão adotado pelo município (objetivo 2); e, criou categorias de análise para os objetivos 1 e 3, a partir das falas dos sujeitos, buscando identificar padrões e contradições nas mesmas. A Tabela 14 apresenta aspectos destacados pelos entrevistados na definição da participação de adolescentes e o número citações.

Tabela 14 - Significado da participação de adolescentes para os entrevistados

Categorias de análise	Citações
Participação na escola (educação formal)	11
Participação em projetos sociais (educação não formal)	10
Desenvolver capacidades como: se informar e adquirir conhecimento, questionar e ser ativo na sociedade, denunciar problemas e buscar soluções, dialogar com adultos/autoridades e posicionar-se, associar-se e organizar-se	7
Participação pontual em atividades guiadas por adultos	6
Formação continuada para a participação política, com metodologias apropriadas	4
Direito e dever	2
Voluntariado	2
Participação nas eleições	1
Fazer política partidária	1
Amizade, união, diversão, premiação	1
Vocação para a representação	1
Algo que vai contribuir para o futuro	1

Fonte: elaboração própria, 2014.

A Tabela 15, por sua vez, apresenta a visão dos entrevistados sobre resultados do Selo 2009-2012 para adolescentes, famílias, escolas e para o município, além do número de citações de cada benefício apontado. O capítulo de resultados apresentado a seguir descreve e analisa as categorias de análise, reúne depoimentos que ilustram as percepções da pesquisadora, resgata o problema de pesquisa e confronta resultados com pressupostos iniciais.

Tabela 15 - Natureza dos benefícios da participação

Resultados para os adolescentes	Citações
Espaços de participação ampliados	9
Conhecimentos ampliados	8
Competências para a participação desenvolvidas	7
Mudança de comportamento na escola	5
Identidade cultural fortalecida	4
Desempenho escolar melhorado	2
Resultados para as famílias	
Participação dos pais/responsáveis na vida escolar ampliada	4
Resultados para as escolas	
Atividades do Selo incluídas no currículo/calendário escolar	7
Currículo das escolas do campo contextualizado	3
Diálogo com secretarias municipais, empresas, organizações da sociedade civil e conselhos ampliado	3
Educadores reconhecendo adolescentes como sujeitos de direitos	2
Grêmios escolares criados nas escolas de ensino fundamental II	1
Meios de comunicação alternativos criados nas escolas	1
Registro/sistematização de atividades melhorado e apoiando processos de avaliação	1
Resultados para o município	
Infância e adolescência colocadas no centro da agenda pública	9
Técnicos municipais engajados na garantia dos direitos	6
Indicadores sociais melhorados	5
Diálogo e integração entre secretarias ampliados	4
Conhecimento sobre o ECA ampliado	4

Fonte: elaboração própria, 2014.

5 RESULTADOS DA PESQUISA

5.1 Percepções sobre a participação de adolescentes

O primeiro aspecto a ser apresentado aqui diz respeito à compreensão dos entrevistados sobre o significado da participação cidadã de adolescentes. Afinal, tais percepções ajudam a entender como Barrocas promoveu o engajamento de meninas e meninos de 12 a 17 anos no Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012 e em outros espaços. Os atores sociais apresentaram diferentes visões e níveis de entendimento sobre o tema.

Sete entrevistados pontuaram competências que julgam necessárias à participação, expressando de formas distintas ideias semelhantes ou relacionadas. Eles mencionaram: buscar informação, adquirir conhecimento, ser consciente; pensar, questionar, investigar e compreender o contexto no qual o adolescente está inserido; ser ativo na sociedade, agir, contribuir; envolver-se, integrar-se, associar-se, organizar-se; dialogar com adultos/autoridades, comunicar-se; posicionar-se, ter voz, opinião, proposição; denunciar problemas, buscar soluções e mudança.

Nas palavras dos entrevistados, participar “[...] não é só presença física, mas, principalmente, contribuir naquela discussão, ou no fórum de discussão, ou numa projeção de propostas políticas, debatendo isso e tendo voz ativa.” (E3, mobilizadora do tema educação). “É ter um melhoramento de consciência, de pensar, de agir, de refletir. [...] é se envolver e progredir.” (E6, diretora de escola do campo). “As vezes a gente se sente como se não pudesse fazer nada: - A culpa é do prefeito, do governador, de quem está na administração. Mas, nem sempre a culpa é deles, ou, se a culpa é deles, qual o nosso papel nisso?”, diz E11, universitária, questionando a passividade dos jovens diante de problemas públicos.

Enquanto um adolescente membro da Comissão Pró-Selo referiu-se à possibilidade de diálogo direto com gestores escolares e municipais sobre problemas enfrentados pelos seus pares; estudantes que integraram o grupo focal apontaram a aula de ciências e apresentações escolares como espaços de expressão de opiniões, demonstrando diferentes níveis de maturidade, experiência de participação e capacidade de interferir em temas relacionados às suas vidas.

Se, por um lado, para a diretora de uma escola da sede de Barrocas, os estudantes matriculados naquela unidade de ensino “ainda não têm muita maturidade para fazer perguntas” (E5); por outro, a coordenadora do programa de educação do MOC afirma a capacidade dos adolescentes de influenciar políticas públicas, desde que sejam oferecidos espaços de participação com metodologias apropriadas para este grupo etário:

O adulto desconsidera essa participação, ou às vezes não escuta muito. [...] Tem que ter uma metodologia que ajude o adolescente a expressar e validar o que ele está defendendo. [...] Ele pode exigir que a escola tenha uma melhor qualidade e estrutura; que tenha espaço para o esporte e o lazer, para a expressão da cultura e [...] dos próprios adolescentes, que não têm espaços de participação. Há pouca participação no Conselho de Juventude e no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. (E8).

As percepções dos entrevistados se dividiram quanto à natureza da participação. Seis pessoas falaram sobre o envolvimento de adolescentes na execução de ações pontuais, coordenadas por adultos. “Quando a gente faz eventos, por exemplo, dia dos estudantes, eles ficam tão empolgados que chegam na escola antes do horário das aulas, porque eles gostam mesmo de participar” (E5, diretora da escola da sede). O próprio Selo Unicef foi citado como exemplo de atuação dos adolescentes na implementação de ações e agendas pré-definidas: “Quando nós pegamos qualquer tema, tentamos fazer com que eles absorvam e cheguem à meta traçada pela equipe, pelos guias que vieram. [...] A gente vê o brilho no olhar quando eles participam das coisas.” (E4, mobilizador do tema cultura).

Por outro lado, quatro entrevistados se referiram à participação como um processo educativo, no qual os adolescentes têm a chance de desenvolver competências para a vida. Segundo estes, é através do exercício da participação que se desenvolve a visão crítica de mundo, a capacidade de refletir, falar em público, questionar, conhecer e se posicionar. Eles destacaram que a educação formal é o espaço central de preparação dos estudantes para o exercício da cidadania.

Ele tem que desenvolver a competência de falar, ter oralidade, saber escutar, querer se organizar, não ser individualista e imediatista, mas ter essa visão crítica do mundo, desenvolvida no processo educativo dele, no processo de participação dele na própria escola, que é o espaço onde mais as políticas públicas chegam. (E8, Coordenadora do Programa de Educação do MOC).

A educação para a participação política é um dispositivo de emancipação. [...] Não pode se dar de forma tão pontual, como se fosse uma campanha de vacinação. Deve ser inserida numa agenda escolar para a discussão continuada, criando condições

para a formação de protagonistas, cidadãos de direitos, e não de papel. (E1, articuladora).

A maneira de pensar está muito relacionada com o processo formativo, com a educação, porque é nesse processo que a gente vai adquirindo uma nova visão. [...] Alguns professores mostram maneiras de ver as coisas, formas de pensar e acabam nos tocando. A nossa forma de pensar vai mudando. (E11, jovem universitária).

Outros sete entrevistados citaram a escola como espaço de participação de adolescentes, mas não necessariamente de formação para uma participação significativa e livre de manipulação. Dez pessoas referiram-se à participação em espaços não formais de educação, amigáveis e com metodologias apropriadas para os adolescentes, a exemplo da Pastoral da Juventude, o projeto esportivo do Instituto Fazer Acontecer, a fanfarra municipal, a escola de música e a Biblioteca Cidadã.

Os dois articuladores do Selo demonstraram preocupação com a redução ou deturpação do sentido da participação política. Para o sujeito 1, muita gente ainda confunde participação com eleição: “O imaginário social, para municípios pequenos, é muito ligado ao voto.” (E1, articulador da Secretaria de Assistência Social). Para o sujeito 2, a participação é prejudicial quando a fidelidade a uma determinada liderança política supera o compromisso com o desenvolvimento do município: “Infelizmente, em lugar pequeno, a gente vê politicagem: - Eu não votei no prefeito, então, eu vou fazer de tudo para queimar a gestão dele.” (E2, articulador da Secretaria de Educação).

E2 percebe a participação de adolescentes como uma experiência “fora da política”, baseada na amizade, na união de esforços para alcançar algo desejado, no reconhecimento e na diversão. “Como eu, tirando a parte da política, sem nada, eles gostam. [...] O trabalho com adolescente tem que ser bem extrovertido. É amizade mesmo essa participação.” (E2).

Ao separar participação e política, e aproximar participação e diversão, uma das principais lideranças do Selo em Barrocas cria um cenário propício à infantilização dos adolescentes e ao uso decorativo destes em eventos municipais e fóruns de discussão de políticas públicas. Ou seja, as meninas e meninos são convidados a fazer apresentações artísticas e culturais, ou a fazer falas superficiais, sem preparação e organização prévia para debater os temas centrais dos eventos. Consequentemente, perde-se a oportunidade de oferecer condições propícias ao amadurecimento, leitura crítica de mundo e emancipação dos adolescentes para o exercício dos seus direitos e atuação como agentes de transformação de suas realidades.

Os estudantes do grupo focal do povoado de Barreira demonstraram descontentamento em relação à política. “Eu não gosto de política” (Sujeito Não Identificado, SNI). “Só tem ladrão. Fica roubando o dinheiro do povo.” (GF1, 11 anos). “Tem político aqui que, quando está perto da eleição, vai para as casas, dá uma coisa a um, dá uma coisa a outro para comprar o voto.” (GF2, 14 anos). Dois adolescentes discordaram em relação à força dos cidadãos para mudar o cenário político. Segundo um deles, “[...] não tem nada para fazer. [...] Um é pior do que o outro.” (SNI). O colega, no entanto, acredita que é possível fazer uma escolha consciente na hora do voto. Os eleitores “[...] têm que ver o que o político fez pelos povoados, e não só pela cidade, quando estava no cargo.” (GF2).

Alguns estudantes perceberam que o papel que desempenham como representantes de classe também é uma forma de participação política: “líder e vice-líder de sala é quase a mesma coisa de ser prefeito, porque têm responsabilidade para organizar as coisas” (GF1). Ao descrever o papel e funções das lideranças de classe, no entanto, os adolescentes falaram em “dar conselho” (GF8, 13 anos) e fiscalizar uns aos outros para apoiar o controle realizado pela escola sobre os alunos: “A gente faz a gincada do patrimônio público. A gente passa nas salas para ver como está e fica olhando os alunos para ver se não danificam a escola.” (SNI).

Uma das adolescentes afirmou não saber a razão pela qual decidiu desempenhar a função de líder de classe: “Eu me candidatei. Sei lá por que. Eu queria ser.” (SNI). Um posicionamento que não favorece uma atuação consciente e autônoma. Ao contrário, pode abrir espaço para a manipulação e o simples cumprimento de determinações, em lugar de atuar por agendas definidas em diálogo com outros estudantes.

Segundo o adolescente membro da Comissão Pró-Selo, além de vocação para liderar, é preciso desejar atuar como representante dos colegas no diálogo com a direção da escola. “Eu gosto muito disso. [...] A cada unidade, fazem uma reunião com todos para saber os problemas que estão enfrentando na sala; se os professores estão tendo uma boa relação com os alunos; se estão ensinando como deveriam.” (E9).

Considerando o público entrevistado – gestores e técnicos das áreas de educação, assistência social, cultura e direitos da infância e adolescência, além de lideranças adolescentes do município –, um dos pontos que chamaram atenção foi o fato de apenas duas pessoas terem feito referência à participação como um direito humano. Somente um entrevistado citou genericamente a legislação: “A gente sabe que o Estatuto diz que toda criança tem direito, né? Mas, a nossa realidade é bem complicada. [...] De ter direito, têm,

mas o difícil é ser escutado.” (E17, conselheira tutelar). “Eu acho que não tem um reconhecimento total do direito. A participação de adolescentes precisa ser trabalhada continuamente com famílias, escolas, todo mundo junto, para as pessoas entenderem.” (E6, diretora de escola da zona rural).

Os depoimentos revelam que não há alinhamento de informação em Barrocas sobre o que é (e como deve ser promovida a) participação de adolescentes, nem entre gestores e técnicos municipais, nem entre alunos de escolas da sede e da zona rural. Apesar do destaque dado por alguns entrevistados a competências fundamentais ao engajamento de estudantes em debates sobre temas relacionados às suas vidas, muitos gestores locais desconhecem que a participação é um direito fundamental, que, segundo o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, deve ser promovido em conjunto com os demais, sem que haja prevalência de um sobre o outro.

O desnível de informação sobre o tema aponta para uma fragilidade no processo de formação de adolescentes e técnicos municipais para a participação e o fomento à gestão democrática. Este aspecto coloca em cheque uma das hipóteses consideradas pelo Unicef na elaboração do Selo: de que o engajamento na iniciativa promove o desenvolvimento dos estudantes, das escolas, das comunidades e dos próprios municípios. Sem o devido incentivo e preparação, os adolescentes não passarão por transformações pessoais, nem contribuirão para mudanças em outros âmbitos de suas vidas. Eles terão poucas chances de se organizar e apresentar opiniões informadas e posicionamentos que realmente influenciem decisões nos processos de políticas públicas para a infância e adolescência. Os municípios, no máximo, receberão a certificação, mesmo que tenham promovido processos superficiais de participação.

A falta de conhecimento dos atores locais sobre o direito à participação infanto-juvenil, ou mesmo a falta de interesse em sua promoção, também coloca em risco o alcance da própria meta do Selo. Ela refere-se ao Brasil apoiado no cumprimento das determinações da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente e na universalização dos direitos da infância e adolescência (Tabela 7: Teoria da Mudança, p. 76). Essas questões apontam para a necessidade de o Unicef fortalecer a agenda política da participação no Selo e os insumos oferecidos aos municípios, assegurando melhores condições de preparação dos quadros locais para uma gestão democrática, que inclua crianças e adolescentes. A Teoria da Implementação, ou seja, as estratégias e insumos para a execução

do Selo, precisa dar maior suporte à Teoria do Programa, de forma que o Unicef possa efetivamente alcançar os resultados planejados para a sua intervenção no Semiárido.

É preciso oferecer mais insumos para contribuir na alteração da cultura política local, promover a entrada de novos sujeitos políticos, conscientes e autônomos em espaços decisórios, de formulação e controle social das políticas públicas de desenvolvimento regional. É preciso fortalecer os subsídios oferecidos ao projeto da “convivência com Semiárido”, para a construção de uma nova proposta de sociedade, mais justa, equitativa e sustentável.

5.2 Organização do município para o Selo 2009-2012

Para facilitar a compreensão dos resultados da pesquisa relacionados à participação de adolescentes no Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012 em Barrocas, serão apresentadas inicialmente as linhas gerais do processo de organização municipal para a execução do programa, incluindo a forma como os entrevistados se engajaram na iniciativa.

Os membros da Comissão Intersetorial que desempenharam funções estratégicas na implementação do Selo – tais como articuladores e mobilizadores do eixo de Participação Social – foram convidados a ocupar tais posições devido ao papel que já desempenhavam no município e da relação de confiança estabelecida com a prefeitura, por meio de suas secretarias. Outro aspecto considerado pela gestão municipal foi a experiência acumulada pelos técnicos em outras edições da iniciativa do Unicef.

Um diferencial de Barrocas em relação aos demais participantes do Selo foi a constituição de dois articuladores municipais. A metodologia do Unicef sugeria a definição de um coordenador para cada cidade inscrita na iniciativa. A então coordenadora do CRAS (E1) e o presidente do CMDCA (E2) – à época, representante do Sindicato dos Professores no conselho – assumiram a liderança do Selo, contando com o compromisso dos gestores municipais de receber suporte político e técnico no exercício dos novos papéis. O sujeito 1 ficou responsável pelo acompanhamento dos eixos de Impacto Social e Gestão de Políticas Públicas; enquanto o sujeito 2 coordenou a implementação do eixo de Participação Social. Eles estabeleceram uma relação de apoio mútuo.

Eu sempre fui envolvida com as instâncias de controle social, conselho da Criança e da Assistência. [...] Era quase impossível, na função que assumia no município, não estar envolvida no Selo. [...] Tinha tudo a ver com a proposta de implementação do SUAS. [...] Eu condicionei estar como articuladora e assumir a secretaria executiva do CMDCA (...). Eu precisaria que “E2”, que já era a pessoa envolvida, também fosse co-articulador. Ele foi liberado uma vez por semana para reuniões de articulação. (E1, articuladora).

Eu era o presidente do CMDCA e acabei dando um suporte maior, por ela vir apenas uma vez na semana para o município. [...] O prefeito confia em mim. Eu não sei fazer politicagem. [...] Eu corro atrás. (E2, articulador).

O Secretário de Cultura e Esporte assumiu a agenda de Esporte e Cidadania; e um técnico da secretaria liderou o projeto de Cultura e Identidade: comunicação para a igualdade étnico-racial. As coordenadoras do Projeto Conhecer, Analisar e Transformar a Realidade do Campo (CAT), desenvolvido em parceria entre prefeitura, Movimento de Organização Comunitária (MOC) e Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) – conduziram o trabalho de Educação para a Convivência com o Semiárido: “Como eu já estava participando do CAT, quando o Selo chegou, tinha tudo a ver.” (E3, mobilizadora do tema educação).

Embora tenham acumulado funções, sem receber remuneração adicional, os técnicos afirmam que aceitaram o desafio, porque tinham interesse e identificação com o objetivo do Selo, de promover melhorias na vida das crianças, adolescentes e suas famílias. O trabalho de articuladores e mobilizadores é reconhecido por gestores municipais e escolares de Barrocas: “Eles têm um peso extremamente importante nessa articulação. [...] O que falta em um, o outro completa. Eles são uma fortaleza e apaixonados pelo que fazem. [...] A gente já trabalhava antes numa escola pública.” (E7, secretária da Educação).

Por outro lado, algumas representações ficavam comprometidas quando membros da Comissão Intersetorial não compartilhavam com as suas organizações informação sobre o andamento do Selo no município; ou não levavam posicionamentos institucionais para as reuniões deste coletivo. Foi o que aconteceu, por exemplo, com o Conselho Tutelar: “Em 2009, só quem participava dos encontros era a conselheira ‘X’, que faleceu em 2010. [...] Ela não compartilhava a informação. Depois, a gente não participou mais da Comissão, só dos encontros gerais, com todos os órgãos: o pessoal do PETI, saúde, escolas.” (E18, conselheira tutelar). Órgão estratégico do Sistema de Garantia de Direitos, o Conselho Tutelar tem a função de receber e encaminhar denúncias de ameaça ou violação de direitos da infância e adolescência. Apesar disso, a participação e contribuição do conselho foi descontinuada e

frágil na Comissão Pró-Selo, uma questão que precisa ser reconsiderada pela gestão municipal.

Com o respaldo do prefeito, os articuladores municipais buscaram parceiros e aliados para o planejamento e a execução das tarefas do Selo 2009-2012, definidas no guia metodológico do Unicef. A articulação entre as secretarias municipais da Educação, Assistência Social e Saúde foi apontada como o segredo para a certificação, ou o “tricampeonato” de Barrocas. “Sempre que vem uma coisa para o município, todo mundo abraça.” (E2, articulador). Com o objetivo de conquistar adesões ao Selo, os articuladores mobilizaram técnicos municipais, Conselho Tutelar e organizações da sociedade civil para uma reunião de apresentação da iniciativa. Um deles pontuou a baixa cultura de participação social no município.

Envolvemos gestores e trabalhadores dos sistemas SUS e SUAS, Educação, Cultura, Pastorais da Juventude e da Criança, algumas representações de associação. Mas o poder público acaba sendo muito mais mobilizado do que as outras entidades, até mesmo pelo histórico de participação social. (E1, articuladora).

Outro aspecto da organização municipal que chamou atenção foi a inclusão da Comissão Pró-Selo no CMDCA. O órgão deliberativo e paritário, que tem o objetivo de apoiar o executivo na elaboração das políticas públicas para a infância e adolescência, contava com representações das secretarias de Assistência, Saúde e Administração, Pastoral da Criança, Conjunto Habitacional Alto do Ipê e Sindicato dos Professores. O ponto positivo da estratégia é que ela buscou fortalecer o trabalho do conselho, em lugar de esvaziar ou sobrepor o papel do mesmo. Os objetivos do Selo pautavam os debates e ações do CMDCA:

A reunião da comissão era como um grupo de trabalho do conselho. Em princípio, nós não tínhamos uma pauta mais importante do que o Selo. A gente tinha que discutir e acabava agregando. A gente pegava tudo aquilo que o Selo passava, discutíamos e partíamos para a execução. [...] A reunião do conselho é mensal. Quando precisava, “E2” marcava uma reunião extraordinária da comissão. (E1, articuladora).

Com a experiência acumulada nas duas primeiras edições do Selo, Barrocas promoveu uma reunião preparatória do 1º Fórum Comunitário, antes mesmo de o Unicef promover o ciclo de capacitação dedicado ao tema. “Quando fomos para Feira de Santana, nós já

tínhamos realizado um pré-fórum. Tivemos que fazer outro, porque, não conhecendo alguns detalhes da metodologia, a gente acabou se antecipando” (E1, articuladora).

O CMDCA convocou, no dia 08/02/2010, vários segmentos da sociedade barroquense, tanto civil organizada como do poder público, e também tivemos a presença do MOC. Se reuniram no CRAS com o objetivo de: analisar a situação da criança e adolescente no município de Barrocas; verificar as propostas do Selo Unicef na Edição de 2010; e mapear as ações que serão desenvolvidas para contribuir nesse processo de busca pela melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes. (*Blog Selo Unicef Barrocas, 2010*).¹⁹

De acordo com relatório da Comissão Intersetorial, o 1º Fórum Comunitário do Selo foi realizado no dia 28/10/2010 e reuniu 100 pessoas (assinantes da lista de presença): 02 articuladores; 07 membros do CMDCA; 02 conselheiros tutelares; 42 gestores públicos; 22 representantes da sociedade civil; 17 professores; e 08 adolescentes, alunos do 8º e 9º ano do ensino fundamental. Segundo os relatos, técnicos de todas as secretarias foram mobilizados, considerando que “todos trabalham com criança e adolescente.” (E2, articulador). A baixa participação da sociedade civil reapareceu no depoimento de uma conselheira tutelar:

O objetivo maior do 1º Fórum é saber o que existe no município, em que pé anda a saúde e a educação, como as crianças estão sendo tratadas; e, a partir do diagnóstico, tentar mudar aquela realidade. Eu acredito que ajuda muito, mas necessitava de mais participação, porque a sociedade se fecha e, às vezes, só quem está participando são as pessoas que realmente trabalham na área. A população de certa forma não sabe o que é, o que está acontecendo. Se hoje nós sairmos na cidade, perguntando o que é Selo Unicef, muita gente não sabe. (E16, conselheira tutelar).

O plano de ação municipal foi elaborado por um pequeno grupo de trabalho, formado pelos dois articuladores do Selo, a secretária da Assistência Social e um adolescente, a partir dos insumos levantados no 1º Fórum. “Temos reuniões para saber o andamento. O que a gente não alcançou, corremos atrás.” (E2, articulador). Vencida esta etapa, o município participou de capacitação promovida pelo Unicef, voltada para o desenvolvimento dos projetos educativos do eixo de Participação Social. Com os guias de educação, cultura e esporte em mãos, a Comissão Intersetorial promoveu encontros com os mobilizadores dos três temas para estudar as publicações e dividir tarefas.

¹⁹ <http://selobarrocas.blogspot.com.br/2010_04_12_archive.html> (Visitado em novembro de 2014)

Para manter um bom diálogo com as escolas da rede municipal, a equipe do Selo aproveitava os encontros mensais de coordenadores pedagógicos, promovidos pela Secretaria da Educação e conhecidos como Ações Continuadas (ACs). As reuniões eram segmentadas para a educação infantil, ensino fundamental I e II, e também para as escolas da sede e do campo:

Como eu também era coordenador, eu estava presente em todas as reuniões. [...] Eu aproveitava e encaixava os temas do Selo. Toda capacitação que a gente tinha em Feira de Santana, a gente voltava e fazia reunião com coordenação e diretores das escolas. [...] Eu procurava saber como estava o desenvolvimento, o que precisava. (E2, articulador).

Segundo as lideranças do Selo, a coleção de guias de orientação ao trabalho dos municípios, elaborada pelo Unicef, reunia informações relevantes para a organização local e a implementação das ações. As apresentações em slides das referidas publicações foram úteis no compartilhamento de informações com os diversos setores do município. Todo o material foi distribuído para secretarias e membros da Comissão Intersetorial, tendo como critério a relação entre os conteúdos abordados e as áreas de atuação dos profissionais. “Tivemos que trabalhar com todos os guias. Tirei um grupo de estudo com “E1”, depois a gente fez um resumo, porque é muito grande para apresentar. (...) A gente partia das apresentações do Unicef para construir as nossas.” (E2, articulador).

Os articuladores de Barrocas afirmaram que o apoio técnico oferecido pelo Unicef aos municípios é insuficiente para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade, que assegure o alcance dos objetivos do Selo ao final da edição. Segundo eles, os encontros de capacitação, presenciais e virtuais, não suprem as demandas municipais para o cumprimento das tarefas previstas na metodologia. Os participantes precisariam de mais tempo para tirar dúvidas, assimilar os conteúdos dos treinamentos e estar preparados para, no retorno aos seus municípios, compartilhar informações com a prefeitura e a Comissão Intersetorial, articular esforços locais e implementar as ações.

A formação sobre as temáticas era muito corrida, com muita gente (...). Precisava mais insumos, chegar mais perto. Eu fiz umas formações de educação contextualizada no Selo. Era muito pouco tempo. Não dava para compreender bem a proposta. Depois, o processo de acompanhamento, que a articulação municipal não dava conta muitas vezes. Se formasse uma rede de instituições de apoio local, que compreendesse isso, talvez melhorasse um pouco o desempenho do município. (E8, técnica do MOC).

Os articuladores também apontaram a necessidade de um maior acompanhamento do trabalho realizado em campo. Para o sujeito 1, o Unicef deveria assegurar um diálogo continuado entre a coordenação municipal do Selo e os técnicos das organizações parceiras, que facilitaram o treinamento dos municípios para o desenvolvimento dos temas de Participação Social.

O Unicef repassa uma demanda. Joga a tarefa para que o município execute. O que dá é muito pouco. (...) O Unicef traz o conteúdo, a informação, porém, é muito pontual, espaçado. (...) Se é para ter algo de qualidade, tem que ser construído com qualidade. Não é assim que se educa e se qualifica para uma mudança social. Tinha que ter aquele momento, depois um momento de retorno, de avaliação. (E1, articuladora).

A ausência de uma avaliação processual, que oferecesse aos municípios um retorno do seu desempenho ao final de cada etapa da metodologia, foi a principal fragilidade apontada pelos entrevistados na metodologia de monitoramento e avaliação do Selo. Por outro lado, na opinião da articuladora, o município não criou uma cultura de avaliação dos trabalhos desenvolvidos na área da infância e adolescência, apesar da experiência de participação nas três primeiras edições do Selo. “Barrocas melhorou, mas a gente nunca fez uma pesquisa, por exemplo, para saber o impacto do que foi feito.” (E1). Ela reconhece que a experiência dos fóruns comunitários promoveu aprendizagem sobre processos de planejamento e avaliação, mas o município poderia ter desenvolvido um trabalho mais consistente de análise dos resultados do Selo, especialmente do eixo de Participação Social.

Os fóruns trazem o diagnóstico, demonstram os alcances, mas eu acho que, para cada eixo, os facilitadores deveriam compor comissões de investigação do território, dialogar com gestores, prefeitos, construir uma avaliação que fosse mais consistente. A nossa sorte foram os indicadores de saúde, educação, assistência, que demonstraram uma melhoria em âmbito municipal. Nos trabalhos de educação, cultura e esporte, muita coisa tem que melhorar. Eu acho que deveria ter uma contrapartida mais consistente e consolidada dos municípios. (E1).

As apresentações do 2º Fórum Comunitário de Barrocas, utilizadas na análise documental desta pesquisa, não ofereceram todos os subsídios necessários para a avaliação da comunidade sobre os projetos educativos do eixo de Participação Social, seja pela limitação de espaço típica da mídia, seja por deficiências na elaboração do produto. Entre as informações que ficaram pendentes, destacam-se: os Planos de Ação dos três Grupos de

Trabalho (que não foram elaborados, como será demonstrado a seguir); e os resultados dos levantamentos realizados nas áreas de educação, cultura e esporte. Ou seja, os participantes do 2º Fórum Comunitário não tiveram condições de comparar a situação inicial e a situação final do município nos temas trabalhados no Selo.

Enquanto um articulador acredita que o próprio município poderia qualificar o seu processo de autoavaliação e, conseqüentemente, a sua aprendizagem; o outro afirma que uma maior presença do Unicef, fiscalizando a ação municipal, asseguraria melhores resultados para Barrocas. Para o sujeito 8, a presença da sociedade civil agregaria valor ao processo, aperfeiçoando o controle social das ações do governo local.

Segundo a mobilizadora de educação, o diagnóstico da situação das crianças e dos adolescentes é um importante instrumento de planejamento e avaliação, porque obriga os municípios a olharem para os seus indicadores, revisarem sua oferta de programas e serviços, priorizarem questões mais relevantes para a esfera local e planejarem de acordo com as suas circunstâncias.

O Selo nos faz ver o nosso município, a realidade da gente. (...) Faz todo gestor perceber o que tem de bom e o que precisa melhorar no seu município. (...) Junta todas as secretarias e consegue ter uma visão do município como um todo. (...) Os fóruns mostram isso aos gestores e também para nós, sociedade civil, porque tem ações que as pessoas não conhecem. O Selo dá margem para mostrar a cara do município. (...) Você se cobra mais, porque é uma responsabilidade (...), o seu senso de cidadania aumenta muito. (E3).

Para outros entrevistados, trabalhar com indicadores sociais permanece sendo um desafio, especialmente com adolescentes. “Eu lembro que fizemos um estudo. Isso é mais fácil com os professores e com os GTs. (...) Mas, quando chega para a sala de aula, já se torna mais complicado. (...) Eu acho que os dados contribuem, ao mostrar aos professores onde nós estamos e onde queremos chegar.” (E3).

5.3 A participação de adolescentes no Selo 2009-2012

O modelo de organização adotado por Barrocas para promover o engajamento de adolescentes no Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012 será descrito a seguir, considerando a observância das etapas da metodologia (ver Tabela 7) e das recomendações do Unicef apresentadas na coleção de guias de orientação aos municípios inscritos na iniciativa.

Os achados serão contrastados com o conceito e requisitos da participação trabalhados no capítulo 2, com ênfase para: a formação continuada dos adolescentes para o exercício da cidadania; o acesso à informação, metodologias e ambientes amigáveis para o debate sobre temas relacionados às suas vidas; suporte à organização das meninas e meninos para a atuação conjunta sobre questões do seu interesse; capacidade das jovens lideranças de influenciar a gestão municipal em processos de políticas públicas; e qualidade do diálogo intergeracional.

Para assegurar o engajamento de adolescentes na Edição 2009-2012, o articulador municipal responsável pelo eixo de Participação Social mobilizou alunos do ensino fundamental II (do 6º ao 9º ano) da rede pública e apresentou a metodologia para os dez estudantes que manifestaram interesse em participar das atividades. O município não constituiu um Núcleo de Mobilização de Adolescentes, como sugerido pelo Unicef, nem estabeleceu uma rotina de encontros de formação ou de trabalho com o grupo completo. O articulador mantinha contatos pontuais com as meninas e meninos, de acordo com a disponibilidade de cada um deles.

Quando eu convido para o Selo, alguns perguntam: “Vai começar que dia?” Outros dizem: “Não vou ter tempo, professor. É muita coisa”. Mas eu tranquilizo, digo que, quando tiver tempo, venha. Não é uma coisa obrigatória, que tem que estar na marra. Se juntou os dez mesmo, foi uma ou duas vezes. [...] O principal contato que eles tiveram foi nos fóruns comunitários, que eles participaram na construção. [...] Eu sempre procuro saber o que eles querem, o que eles acham que precisa melhorar no município. [...] A gente trabalhava muito em cima das ações que os adolescentes sugeriram no 1º Fórum para o plano de ação municipal. (E2, articulador).

Segundo a articuladora que assumiu a coordenação dos eixos de Impacto Social e Gestão de Políticas Públicas, não foi possível realizar um trabalho continuado e sustentável de organização e apoio à formação de grupos de adolescentes, em função do limite de tempo para realizar as ações propostas pelo Unicef. Os próprios membros da Comissão Intersetorial identificaram uma criança e um adolescente para compor este coletivo, usando critérios como a capacidade de expressão e o histórico de participação dos estudantes.

“E9” sempre foi uma criança participativa nas decisões da escola. [...] A professora incentivou ele a participar de um concurso de poemas. [...] Ele tinha 9 anos [...] e fez 20 poemas sobre vários temas. [...] A professora fez uma reunião com todas as mães e alunos da escola [...] para lançar esse primeiro livro. [...] Ela pediu para ele recitar alguns dos poemas, falar da trajetória dele. [...] A partir daí, o município tomou conhecimento. (E14, mãe de adolescente)

Foi o pessoal de Barrocas que me colocou nesse cargo de porta-voz dos adolescentes [...]. “E2” me descobriu através das poesias. Ele é professor do Colégio Municipal. [...] Eu já trabalhava como líder (de classe) no fundamental I. Ele me explicou sobre o Selo e a gente começou a fazer o trabalho juntos, procurando ideias para o fórum. [...] Como eu fazia um papel importante na sociedade, ele achou que eu tinha perfil para representar os adolescentes de Barrocas. Eu topei porque é uma causa justa. (E9, adolescente da Comissão Pró-Selo)

A gente estava na sala de aula e bateu o intervalo. A professora disse: “Eu quero falar com você sobre um programa que está chegando aqui”. [...] Explicou que seriam realizadas palestras, reuniões, nas quais se trataria de problemas, soluções e de outras coisas. Aí eu achei interessante e quis participar. (E10, adolescente).

Este modelo de seleção das lideranças – que não inclui um processo de organização prévia de adolescentes e eleição dos seus representantes – repetiu-se nas diferentes edições do Selo, como demonstra o relato de uma jovem que participou da iniciativa em 2006:

Eu estava no PETI na época. Não sei qual foi o critério, mas me indicaram na Secretaria de Assistência Social para participar de uma formação em Feira de Santana [...] na parte da cultura [...]. Tinham pessoas de vários municípios [...] discutindo algumas problemáticas. [...] A perspectiva de trabalho me inspirou bastante. (E11, universitária).

Embora não tenha sido eleito pelos seus pares como o representante dos adolescentes na Comissão Pró-Selo, o sujeito 9, hoje com 14 anos, demonstra entendimento sobre o seu papel e responsabilidade de falar em nome de um grupo. Ele criou espaços de diálogo com outros estudantes do município para conhecer as suas demandas e opiniões.

Eu fui saber o que eles estavam precisando. [...] Representando os adolescentes [...], eu poderia levar para as autoridades [...]. Muitas vezes, eu ficava em tempo integral na escola. [...] A gente marcava com a secretária de Assistência para fazer uma troca de ideias. “E2” trazia os problemas da área rural; e eu, da sede. (E9).

Os mobilizadores dos temas de Participação Social não elaboraram planos de ação específicos para cada tema, como sugerido pela metodologia do Selo, nem formaram os Grupos de Trabalho (GT) e Grupos de Estudos (GE) nos moldes propostos pelo Unicef.

No Grupo de Trabalho, eram mais adultos: professores, coordenadores e direção. Tinha um pai também, que era professor e líder comunitário. [...] Os adolescentes estavam mais na execução do que no planejamento. Nós fizemos um Grupo de Estudos com professores. (E3, mobilizadora do tema educação).

Os estudantes engajados no Selo recebiam orientações dos articuladores e mobilizadores, mas não há evidências de que fizeram a leitura das publicações do Unicef, nem mesmo do guia Cidadania dos Adolescentes: “A gente botava, mas a gente não sabe se eles liam” (E2, articulador). “Lembro que apresentamos a proposta aos meninos maiores [...], mas, o estudo do guia, não.” (E3, mobilizadora do tema educação).

Os depoimentos dos 13 adolescentes de Barrocas envolvidos na pesquisa revelam distintos níveis de compreensão sobre o Selo Unicef. Os 10 participantes do grupo focal, realizado na Escola João Francisco Pereira, não lembraram da iniciativa. Por outro lado, a jovem liderança da Comissão Intersetorial demonstrou amplo conhecimento sobre o programa. Em mais de uma hora de entrevista, ele relatou objetivos, etapas e resultados, revelando entendimento sobre a contribuição pessoal e a dos adolescentes em geral na conquista da certificação e de melhorias para o município. O sujeito 10, de 17 anos, apresentou uma compreensão mais superficial do Selo. Ele afirmou ter se sentido valorizado pela oportunidade de participar da iniciativa, mas não lembrou de etapas importantes do processo.

Eu estudava no Colégio Municipal de Barrocas. Os diretores foram sempre buscando fundamentos do Selo para a escola. [...] A princípio, foi realizada uma reunião, com vários professores da sede, do povoado, que retratou vários assuntos, que eu não lembro muito. [...] Aí eu passei a entender realmente o que era o Selo Unicef. Era a participação dos alunos no meio dos professores, da direção das escolas. O secretariado estava todo lá. [...] Eu creio que em uma das reuniões fizeram isso (o diagnóstico participativo), mas não estou muito bem lembrado do que realmente se tratou. [...] Eu participei de dinâmicas. Até tiveram alguns assuntos mais profundos, mas a gente ainda estava meio por fora do que se tratava. Aí, ninguém falou. [...] Acho que participei de um fórum, mas não estou lembrado qual foi. [...] Muitos alunos participaram, de diversas séries. (E10).

Segundo técnicos da educação, os guias do Selo podem ser mais amigáveis e atrativos para os adolescentes. “Quem lê são os adultos, os professores. Eu acho a linguagem clara, mas poderia ser mais clara, para o próprio adolescente entender. Acho que poderia ter guias construídos para os adolescentes. Ajudaria, porque nós trabalharíamos em sala de aula com o material.” (E3, mobilizadora do tema educação).

Para verificar se o Selo efetivamente promoveu a participação dos adolescentes na gestão municipal, este estudo considerou evidências relacionadas aos projetos temáticos do eixo de Participação Social: Educação para a Convivência com o Semiárido; Cultura e

Identidade - Comunicação para a Igualdade Étnico-racial; e Esporte e Cidadania. De antemão, cabe ressaltar que os resultados alcançados nas três áreas não podem ser atribuídos exclusivamente aos esforços municipais em torno das tarefas e objetivos do Selo. Os depoimentos revelam que Barrocas buscou sinergias entre a metodologia do Unicef e outras iniciativas locais pautadas na participação, que serão descritas a seguir. O Selo contribuiu para fortalecê-las e ampliá-las.

5.3.1 Educação para a convivência com o Semiárido

As parcerias firmadas pela prefeitura de Barrocas com o Movimento de Organização Comunitária (MOC) e a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) foram decisivas para a execução dos projetos escolares de Educação para a Convivência com o Semiárido. O município já implementava o Projeto Conhecer, Analisar e Transformar a Realidade do Campo (CAT) nas escolas do ensino fundamental I (de 1º ao 5º ano), localizadas na zona rural, com uma forte agenda de contextualização do currículo escolar com a realidade do Semiárido. O alinhamento das metodologias do CAT e do Selo deveu-se ao diálogo do Unicef com o MOC e outras organizações da ASA, que contribuíram na construção da metodologia do tema educação. O MOC desenvolve ações em parceria com o Unicef há cerca de 20 anos e atuava em 60 municípios do Semiárido baiano, implementando projetos nas áreas de água e segurança alimentar, agricultura familiar, gênero, comunicação e educação no campo:

O trabalho do MOC com crianças e adolescentes se dá por meio de uma intervenção na escola. [...] Dentro do CAT, tem os projetos Baú de Leitura e Educomunicação, que fortalecem a metodologia e tornam a escola mais dinâmica, incentivando a participação dos alunos. Através desses projetos, buscamos descobrir os potenciais criativos e artísticos, o mundo da imaginação da criança e do adolescente, de forma que estimule a expressão oral e artística, a aprendizagem, a visão crítica de mundo. [...] O MOC tinha um trabalho denso, principalmente com a sociedade civil organizada, com sindicatos, associações comunitárias, cooperativas. Por outro lado, trabalhava com gestores municipais de educação. Nós participamos do Selo desde o início, [...] quando começaram as discussões do Pacto do Semiárido. Aí o MOC começou a incentivar os municípios a se inscreverem no Selo e a melhorarem a educação, a saúde, as práticas esportivas e a participação política das comunidades. (E8, técnica do MOC).

O CAT trabalha a partir de temas relacionados com a convivência com o Semiárido – como meio ambiente, cultura, identidade e saúde –, que são discutidos na escola, envolvendo

famílias e comunidades. Os pais são convidados a responder questões que alimentam discussões em sala de aula. Depois, participam de reuniões, nas quais conhecem os resultados das pesquisas realizadas pelos seus filhos e debatem sobre possíveis soluções para os problemas locais identificados pelos estudantes. “As questões que a gente não consegue resolver, a gente leva para as secretarias.” diz a mobilizadora do tema (E3). A assessoria oferecida pelo MOC ao município contempla treinamentos e reuniões de acompanhamento bimensais: “Antes, os 20 municípios do MOC se reuniam e levavam professores, pais e coordenadores. Mas, desde 2013, construímos as fichas pedagógicas aqui. Reunimos todos os professores e, a cada início de unidade, pensamos um tema para ser trabalhado o ano todo.” (E3).

De acordo com os relatos, Educação para a Convivência com o Semiárido foi o tema do Selo trabalhado de forma mais estruturada na rede municipal de ensino e com resultados mais consistentes. Ele abarcou escolas da sede e da zona rural, foi discutido na jornada pedagógica, nas Ações Continuadas e nos estudos das fichas pedagógicas do CAT.

A gente abraçou o CAT e incluiu dentro do guia de Educação para a Convivência com o Semiárido. Tanto que, na época, se construiu a disciplina agroecologia no ensino fundamental II, para se trabalhar o tema do guia dentro dessa disciplina. E a disciplina REC, Relações Étnico-Raciais. [...] A gente trabalhou a cultura dentro da educação, porque um tema puxa o outro. (E2, articulador).

Demos mais suporte às 13 escolas do campo, de 1º ao 5º ano. O CAT tem um coordenador para todas as escolas do município, mas nós também temos coordenadores pedagógicos específicos para cada escola. [...] A gente recebeu o guia do Selo e estudamos. [...] A gente fez reuniões com os coordenadores pedagógicos e depois com os professores. Cada coordenador ia acompanhar a sua escola, com os seus professores. [...] Nós fizemos uma mudança pedagógica na ficha de uma unidade, trazendo a proposta do Selo. [...] A proposta em si foi oferecida para todas as escolas. (E3, mobilizadora do tema educação).

Na verdade, (a proposta de educação do Selo) é o que o CAT faz. Eles vão lá, conhecem, trazem para a sala de aula, junto com o professor, analisam todos os dados e depois mostram para a comunidade. [...] Os alunos apresentam aquilo que eles conheceram. Por exemplo: Quantos sacos de feijão foram colhidos esse ano em toda comunidade? Quantas árvores frutíferas têm na comunidade? [...] Tinha família que não tinha nenhuma. Disso aí, fazia encaminhamentos. [...] no dia da devolução, a gente doava as mudas das árvores frutíferas para as famílias. Tem muita gente que tem árvore frutífera dessa época. (E6, diretora de escola do campo).

O desenvolvimento dos projetos escolares de Educação para a Convivência com o Semiárido abarcou elementos de todos os temas do eixo de Participação Social. O roteiro pedagógico “Como se desenvolve a educação no seu município”, por exemplo, abriu espaço para um levantamento da situação das quadras esportivas do município e das modalidades

praticadas nos diferentes povoados, atividades previstas no guia de Esporte e Cidadania: “O que a gente quer com esse tema é coletar os dados das escolas e das comunidades e mostrar para os vereadores e prefeito que algumas comunidades não têm quadra, ou têm quadra que não é forrada.” (E3, mobilizadora do tema educação).

As escolas da rede municipal também cumpriram a agenda de mapeamento e valorização de expressões da cultura local, prevista no guia de Cultura e Identidade: Comunicação para a Igualdade Étnico-racial.

Alunos moradores de diferentes povoados pesquisaram sobre a história de suas escolas e comunidades e as tradições das festas juninas. Depois fizeram um intercâmbio no povoado de Ouricuri. “Nós determinamos que cada escola teria que formar um grupo que expressasse a cultura daquela região. No caso, Santa Rosa e Minação foi o Reisado. Teve bumba-meu-boi e samba de roda. [...] A gente procurou não colocar coisas só por conta do Selo. A gente queria um produto final útil para a comunidade, que servisse para continuar o nosso trabalho. (E3, mobilizadora do tema educação).

A partir do roteiro “Saúde na escola, na família e na comunidade”, alunos do 6º ao 9º ano fizeram uma pesquisa sobre a cobertura vacinal em suas comunidades: “Parece que eles visitavam as casas, contavam as crianças e pediam os cartões de vacina, para ver se elas eram vacinadas ou não.” (E3). As escolas ainda trabalharam o roteiro “Assistência Social e Cidadania”, a partir de uma pesquisa sobre o registro civil de nascimento. Com o apoio do Conselho Tutelar, divulgaram o trabalho do órgão e o Estatuto da Criança e do Adolescente, com o objetivo ampliar os conhecimentos de alunos e educadores sobre os direitos e deveres da infância e adolescência. “Isso foi muito bom, porque acabamos percebendo alguns abusos que estavam acontecendo com as crianças. Depois da palestra, elas começaram a falar: “Eu passo o dia todo na rua, chego em casa e não tem comida.” (E3).

O roteiro “Meio Ambiente” ainda permitiu diversas ações educativas: a promoção das hortas escolares, com o apoio da Secretaria Municipal da Agricultura; a plantação de mudas de árvores; e um concurso de fotografias do Semiárido.

Nós passamos um dia na Lagoa da Cruz para que o técnico da Agricultura mostrasse na prática para professores e coordenadores como construir uma horta na escola. Nem todas conseguiram colocar, porque tem a questão do solo, do espaço e também das telas. Uma série de coisas que a Agricultura não deu conta de fornecer para todo mundo. [...] No concurso “Paisagem do meu Sertão”, o professor saía com os alunos e eles tinham que escolher três cenários do local onde moravam para tirar fotos. No

dia da devolução do CAT, iria para votação. [...] No “Adote uma árvore”, a gente conseguiu mudas de árvores frutíferas e da própria Caatinga com a Yamana. (E3).

Para assegurar o envolvimento de crianças e adolescentes do ensino fundamental I e II, as atividades do Selo eram desenvolvidas de acordo com a idade e o nível de maturidade dos alunos. Um bom exemplo foi o livro sobre as histórias das comunidades: “Se o 5º ano trabalhou a história, então, o 3º ano pode ilustrar.” (E3, mobilizadora do tema educação). Muitos professores também foram a campo, tanto para acompanhar e orientar as crianças, quanto para apoiar a pesquisa dos roteiros temáticos. “Eu lembro que a escola da Porteira, por ter alunos menores, eles traziam os dados, mas víamos que era pouco. Aí o professor corria atrás.” (E3).

Algumas atividades do tema educação tiveram uma participação restrita de adolescentes, a exemplo da visita à Casa do Sertão. “O foco deles é manter a originalidade dos antepassados (...) bem de acordo ao tema que a gente estava tratando.” (E10, adolescente). “A gente respondeu formulários e estudamos sobre esse Semiárido, para passar para os adolescentes. Saímos em viagem de campo para o museu, uma base de dez adolescentes, porque, se levasse muitos, não ia ter o que a gente queria, uma certa opinião deles, porque ia virar bagunça. Então, a gente buscou alguns adolescentes de algumas escolas.” (E9, adolescente da Comissão Pró-Selo). O depoimento da jovem liderança dá conta de mais um processo no qual a escolha dos participantes não foi realizada de forma aberta e democrática, apesar dos esforços do Comissão Intersetorial de levar os conteúdos da pesquisa de campo para alunos de toda a rede municipal, contando com a ajuda de um pequeno grupo de adolescentes multiplicadores.

Os dois gestores escolares entrevistados nesta pesquisa afirmaram que tinham um bom diálogo com a coordenação do Selo e com a equipe de profissionais de suas unidades. “As pessoas responsáveis pelo Selo estão sempre em contato com a gente. [...] Quando eu tinha dificuldade, eu ligava para ‘E3’ [...]. O próprio ‘E2’ [...] liga, vai na escola, dá indicações de como o trabalho deve ser realizado.” (E5, diretora de escola da sede). No entanto, uma das entrevistas apontou fragilidade no compartilhamento de informações e na comunicação das ações do Selo:

Eu acho que deveria ter uma integração com reuniões pedagógicas, para informar o significado disso para todo mundo. Como estamos acostumados a trabalhar com

essas ações, muitas vezes a gente esquece que o Selo faz parte disso e não divulga. Se a gente não divulga, os membros que estão ali não são conhecedores. É isso que está faltando.” (E6, diretora de escola da zona rural).

Entre 2010 e 2012, os resultados do trabalho de educação contextualizada foram apresentados para a comunidade em 10 reuniões do CAT, em feiras anuais de agricultura familiar, realizadas em cada uma das escolas, e em um desfile cívico. Os alunos tiveram participação ativa nesta etapa: “São eles que apresentam na devolução para os pais. A gente prepara junto com eles. Muitas vezes, pegamos o que foi apresentado em sala de aula [...] uma paródia, poema ou poesia.” (E3, mobilizadora do tema educação). O desempenho de Barrocas no tema despertou o interesse de outros municípios em aprender com essa experiência: “Jaguarari me procurou para saber como foi o processo do CAT, porque eles perderam lá, justamente por causa da convivência com o Semiárido, que eles não trabalharam.” (E2, articulador).

Segundo a coordenadora do Programa de Educação do MOC, havia, por um lado, “[...] uma vontade política da gestão municipal de implementar a proposta do CAT.” (E8); e, por outro, uma fragilidade na organização da sociedade civil, que pouco acompanhava o projeto, fazia proposição ou cobrava mudanças na educação. Embora não tenha acompanhado de perto a implementação do Selo em Barrocas, a entrevistada afirma que o MOC contribuiu para a certificação do município e o estímulo à participação de crianças e adolescentes:

A gente visitou Barrocas nas feiras de cultura, nos encontros de intercâmbio com o Baú de Leitura, nas devoluções do CAT, da educação contextualizada. [...] Nesses encontros que o Unicef promove, algumas pessoas são coordenadoras do projeto CAT, do Baú de Leitura. Os adolescentes que vêm desses municípios são estudantes dessa educação contextualizada. Então, o MOC contribui indiretamente dessa forma. (E8, técnica do MOC).

As entrevistas revelam que a articulação entre profissionais envolvidos no CAT e no Selo foi decisiva na implementação da tarefa proposta pelo Unicef e na otimização dos recursos municipais. Os atores locais reconhecem esforços realizados pela prefeitura para tornar a educação contextualizada para a convivência com o Semiárido uma política pública. Porém, analisando especificamente a proposta do Selo, cabe reforçar que o processo não considerou requisitos fundamentais à participação de crianças e adolescentes.

Os estudantes que trabalharam no desenvolvimento dos roteiros temáticos, em sua maioria, não foram informados sobre a iniciativa na qual eles foram envolvidos, portanto, não tinham consciência do processo do Selo Unicef como um todo, do escopo, lugar e potencial impacto do seu engajamento. Eles não foram preparados para participar mais ativamente do planejamento, execução e avaliação do Selo. Dessa forma, não influenciaram a definição dos passos a serem seguidos, nem receberam retorno sobre a sua contribuição nos resultados da iniciativa. Isso ajuda a explicar o fato de os adolescentes do grupo focal de Barreira, matriculados atualmente no ensino fundamental 2, não lembrarem da participação da Escola João Francisco Pereira no Selo Unicef.

Os depoimentos também não revelaram conexões e diálogos dos grêmios estudantis de Barrocas com a Comissão Pró-Selo e coordenadores pedagógicos dedicados ao Selo e ao CAT. Este poderia ter sido um espaço legítimo de discussão dos adolescentes sobre questões relacionadas à educação no município, de aprofundamento dos seus conhecimentos sobre participação política e de construção de proposições dos mesmos para qualificar o currículo e a qualidade do ensino em Barrocas. Perdeu-se a oportunidade de compreender as engrenagens da esfera pública municipal, de se organizarem e se fortalecerem enquanto grupo com potencial para contribuir na transformação da realidade das crianças e adolescentes de Barrocas.

5.3.2 Cultura e identidade: comunicação para a igualdade étnico-racial

Três aspectos chamaram atenção no trabalho desenvolvido por Barrocas na área de Cultura e Identidade: Comunicação para a Igualdade Étnico-racial. O primeiro deles foi a mobilização de adolescentes de projetos sociais para a execução das tarefas, com destaque para o Pró-Jovem, implementado pela Secretaria da Assistência Social, e o Ponto de Leitura, apoiado pelo governo municipal, sociedade civil e iniciativa privada. O segundo aspecto foi o diálogo estabelecido pelo mobilizador com lideranças religiosas, indígenas e comunitárias, que assegurou o enriquecimento da pesquisa de campo sobre expressões da cultura barroquense e também viabilizou novos projetos para o município. O terceiro destaque do tema foi a articulação com as escolas da rede pública, por meio de diretores, coordenadores pedagógicos e do CAT, que deu maior escala ao projeto educativo e aos seus resultados, em termos do resgate e valorização da cultura local.

O Grupo de Trabalho limitou-se a dois técnicos municipais: um coordenador pedagógico da Secretaria da Educação; e um educador físico, que atuou como chefe do setor de cultura da Secretaria da Cultura e Esporte, de 2003 a 2013, e assumiu o papel de mobilizador do tema. Eles se organizaram de forma a realizar as tarefas e entregar à Comissão Pró-Selo os produtos definidos pelo Unicef: “A gente fazia as reuniões, levava os nossos objetivos [...] e deixava os materiais dos guias, que haviam requisitado. O que almejávamos, o que era para a gente melhorar, aí eu trabalhava em cima. Desenvolver o material para divulgação e correr atrás, buscar em cima das metas.” (E4, mobilizador do tema cultura).

Os dois técnicos exerceram um protagonismo não só no planejamento, mas na execução da pesquisa. Identificaram comunidades de terreiro e de quilombo, além de descendentes de indígenas vivendo no município. Eles organizaram um grupo de adolescentes para visitar a comunidade Kiriri de Banaê, município localizado a 60 quilômetros de Barrocas.

A gente buscou tribos indígenas, só que aqui não tem isso. [...] Descobrimos muitos idosos que são descendentes de índios [...] e a identidade da nossa cidade. [...] Em Banaê, tem uma tribo com muita história. [...] Eu fui lá com o pessoal da biblioteca. Eles têm computador, celular, mas não deixam de fazer o que os pais deles ensinaram, que é pescar nas lagoas, fazer tapetes. (E9, adolescente da Comissão Pró-Selo).

Os estudantes também tiveram contato com expressões da cultura afro-brasileira na comunidade de Barreira. Os resultados da pesquisa de campo foram apresentados nas escolas, alcançando um grande número de estudantes:

Fomos em todas as escolas da zona rural e da sede. Fizemos parceria com diretores, professores, presidentes das associações, líderes religiosos. [...] Fomos às igrejas, aos terreiros de umbanda. Tem até uma história engraçada, da menor comunidade do município, o Alto da Porteira. Lá tem uns 11 terreiros. [...] Na comunidade Ipoeira, eu descobri vários descendentes da cultura indígena. Vi negros de cabelo liso, bem escorrido. [...] Nessas andanças, acabamos tendo contato com a tribo indígena Kiriri. [...] Fomos duas vezes de ônibus, uma média de 44 alunos, dentro do período do Selo. [...] Conseguimos identificar uma comunidade quilombola na Barreira. [...] Levamos os jovens para lá. Da cultura afro, a gente trabalhou mais a questão do artesanato. Os artesãos de lá desenvolvem trabalho com a cerâmica, o pote, as panelas de barro. [...] Depois nós participamos das festas [...]. Os adolescentes fizeram uma réplica do bumba-meu-boi, com varas, flecha, carcaça do boi, chita. Confeccionaram junto com os monitores do Pró-Jovem, os professores de cada comunidade, e apresentaram. Na época do natal, teve o presépio do Toco Preto, com culto aos santos, danças, homenagem ao nascimento de Jesus. Os adolescentes fizeram tudo que eles conheceram. [...] A gente desenvolvia as atividades em cima

do que tinha no município e levava para a sala. Depois eles pesquisavam, até dentro da própria comunidade deles. Às vezes, nem eles sabiam o porquê do nome da comunidade, as figuras populares, as manifestações. [...] Eu fazia a minha pesquisa e deixava que eles fizessem a deles. [...] Eles tinham um gravadorzinho. Tiravam foto, filmavam [...]. Depois, a gente sentava, eles falavam como foi e complementavam no trabalho já existente. [...] A gente jogava alguns para o jornal do município, das escolas, do Selo. (E4, mobilizador do tema cultura).

Olhando para a metodologia de trabalho proposta pelo Unicef, constata-se que o município cumpriu a tarefa de elaborar o álbum de cultura e identidade afro-brasileira e indígena, que foi intitulado “De mãos dadas com a cultura”. A apresentação de resultados do tema, produzida por ocasião do 2º Fórum Comunitário, informa que 80% dos alunos das escolas municipais, da sede e da zona rural, participaram da construção do álbum; e que o município deu grande visibilidade às expressões da cultura local na rede pública de ensino. “Nós temos a culminância desse projeto no dia 20 de novembro, que é o Dia da Consciência Negra. Nós fazemos uma feira, trazemos toda a comunidade para dentro da escola, convidamos algumas escolas para participar e trabalhamos a valorização da identidade.” (E6, diretora de escola da zona rural).

A apresentação do 2º Fórum e os depoimentos colhidos em campo, no entanto, não detalham o nível de envolvimento dos estudantes em etapas como: o preenchimento dos formulários de levantamento escolar do grau de implementação das Leis No 10.639/03 e 11.645/08; estudo do tema; produção de roteiros de perguntas; realização de entrevistas com pessoas relevantes da comunidade. O álbum reúne um bom acervo de fotos, mas também não oferece informações históricas sobre as manifestações retratadas, como o bumba-meu-boi, o reisado, a dança de fita e o samba de roda.

Ainda vale pontuar que a cópia impressa do álbum de cultura não foi localizada pela Comissão Intersetorial, indicando que o município precisa melhorar o cuidado com a memória do Selo e, principalmente, com o conhecimento construído pelos estudantes sobre as expressões culturais de Barrocas. “O material ficou todo lá (na Secretaria da Educação) e eu não tenho mais parte desse material. [...] Depois que eu me afastei, eu acho que alguém pegou e não sei onde foi parar.” (E4, mobilizador do tema cultura).

A Comissão Intersetorial destacou como os principais resultados do tema cultura e identidade:

- maior conhecimento e valorização, pelos alunos e comunidade escolar, dos elementos da cultura local/regional;

- interação efetiva entre os membros da comunidade escolar (pais, estudantes, professores, direção, etc.);
- participação mais ativa e interesse dos estudantes nos projetos e atividades promovidos pela escola. (Apresentação em slides do 2º Fórum Comunitário, Jul/2012)

Para a pesquisadora, o grau de apropriação dos conteúdos e prerrogativas das Leis 10.639 e 11.645 pareceu baixo entre os técnicos municipais entrevistados, e mesmo para o mobilizador do tema cultura e identidade, apesar de sua capacidade empreendedora e de articulação para desenvolver o trabalho na área. Isso deixa dúvida sobre o impacto do processo do Selo na promoção de mudanças significativas no currículo escolar, capazes de promover uma ampliação do conhecimento sobre as lutas dos povos negros e indígenas; uma reavaliação do papel destes na história do Brasil; a desmistificação da história oficial; a construção de uma prática docente que questione preconceitos e seja pautada pelo princípio do respeito às diferenças; e o fortalecimento da identidade de crianças e adolescentes afrobrasileiras e indígenas.

Também no tema cultura e identidade, constatou-se a construção de um processo liderado por adultos, com ampla mobilização na rede pública de ensino para o cumprimento de tarefas pontuais do Selo. Para a maioria dos estudantes, no entanto, a participação deu-se de forma festiva, com o envolvimento dos mesmos em eventos e apresentações culturais. Se por um lado, a comunidade de Barreira foi redescoberta como um remanescente de quilombo (ainda em processo de reconhecimento oficial) e teve algumas de suas tradições culturais valorizadas no processo do Selo; por outro, muitos estudantes da Escola João Francisco Pereira permanecem sabendo muito pouco ou nada sobre a história dos seus ancestrais. Entre os adolescentes que participaram do grupo focal, apenas uma menina compartilhou um pouco do conhecimento transmitido por seus familiares sobre os quilombolas da região:

Minha bisavó falava que aqui tinha poucas casas. Era tudo caatinga e elas caminhavam por dentro da caatinga. Elas saíam daqui para Teofilândia, Serrinha, para vender pote de barro, panela. Iam trabalhar lá longe, de pé, com o jumento levando a carga. Ela falava que aqui [...] moravam os quilombos, mas eu não sei o que é quilombo. (SNI).

5.3.3 Esporte e cidadania

O guia metodológico do Selo 2009-2012 informava: “A realização dos temas 1 e 2 é obrigatória. O tema 3 (Esporte e Cidadania) é opcional. Os municípios que o realizarem aumentarão suas possibilidades de pontuar. Os municípios que não quiserem desenvolver este tema poderão continuar participando e concorrer ao Selo.” (UNICEF, 2010, p. 22). A não obrigatoriedade da execução de projetos de esporte educacional parece ter sido decisiva para Barrocas concentrar esforços em outras áreas. Os relatos revelam que a pontuação no Selo é o requisito fundamental para a ação da prefeitura, e não o interesse público e a responsabilidade pública com a garantia de direitos universais.

O esporte não deslanchou muito. Infelizmente, as coisas só andam à base do ferrão. Os municípios só visam se tem benefício. Se não tiver, não abraça. Não era obrigatório, mas, se fizesse, era melhor. Então, corremos atrás de mobilizar. O secretário do Esporte aceitou fazer e fez. (E2, articulador vinculado à Secretaria da Educação).

O esporte [...] praticamente não foi executado, por motivos óbvios. [...] Nós não temos ainda espaços que pudessem ser promovidos na zona rural. [...] Logo depois teve uma iniciativa muito legal, do IFA, que o município foi envolvido. As pessoas do município foram capacitadas, mas isso foi depois do Selo. (E1, articuladora vinculada à Secretaria da Assistência Social).

Das quatro atividades propostas pelo Unicef, duas foram realizadas por Barrocas: o circuito de esporte, que foi chamado de “Dia D”, e as peças de comunicação para a mobilização social em torno do tema. Ficaram pendentes o levantamento da situação do esporte, fundamental para o planejamento do município e a avaliação dos avanços no setor (a equipe de educação pesquisou apenas alguns aspectos); bem como a audiência pública, proposta como espaço de debate entre governo e sociedade e de proposição de ações com dotação orçamentária específica. Ou seja, a gestão municipal não promoveu etapas importantes do processo de políticas públicas. Deixou em segundo plano o debate público sobre um tema que tem apelo na comunidade e mobilizaria o interesse dos adolescentes. Dessa forma, perdeu a oportunidade de envolver estudantes, e a sociedade como um todo, na discussão da política pública de esporte para o município.

Mesmo não tendo seguido o passo a passo do Selo, o município apresentou avanços no tema, a partir de iniciativas das próprias escolas e de parcerias com o Governo Federal,

organizações da sociedade civil e organismos internacionais. O Instituto Fazer Acontecer, ONG parceira do Unicef há 10 anos, já havia capacitado técnicos de municípios participantes do Selo para a promoção do esporte educacional, seguro e inclusivo. Como desdobramento, o IFA também mobilizou recursos para o desenvolvimento do Projeto Fazendo Acontecer o Esporte no Semiárido (FAES), a partir de junho de 2012.

A iniciativa, realizada em parceria com a prefeitura e a Fundação Interamericana, privilegiou municípios participantes do Selo, ou certificados pelo Unicef. Barrocas foi uma das 17 cidades do Semiárido baiano contempladas pelo Projeto FAES²⁰, que capacitou 340 professores em uma metodologia conhecida como Esport3, pautada em regras diferentes das utilizadas no esporte convencional, e atendeu diretamente 1.160 jovens. A metodologia, que pode ser aplicada a qualquer modalidade esportiva, implica na formação de equipes mistas. Ela não faz distinção entre meninos e meninas.

Nós formamos duas turmas, uma na sede e outra na zona rural, em Barreira, com quatro mediadores. [...] A gente tinha 30 alunos em cada turma – 15 meninas e 15 meninos – e três dias de atividades: dois de atividades práticas e outro de aula de cidadania. Tudo o que a gente trabalhava, por exemplo, drogas, a gente levava o assunto para a quadra. Trabalhamos com basquete, futebol, vôlei e handball. É a chamada metodologia dos três tempos: acordo, jogo e avaliação. Primeiro, eles criam a regra do jogo e sabem que têm que respeitar. No segundo tempo, eles jogam com essas regras. Não existe juiz. Eles são os juizes. Se tem uma falta, eu estou lá como mediadora. Eu não interfiro no jogo. Só marco o tempo. Depois, eles sentam para fazer a avaliação. Um grupo avalia o outro. Eu faço a mediação final. Nem sempre quem ganha é quem faz mais gols. A ideia é cumprir todas as regras que eles colocaram, respeitar todos os acordos. (E15, Coordenadora do Projeto FAES). Tiveram dois encontros em Salvador – eu fui para o estádio –, fora os que aconteceram nas cidades do projeto do IFA: Araci, Teofilândia, Biritinga, esqueci os outros. Veio um povo de fora, de outros países. [...] Eles perguntaram o que a gente acha sobre os jogos, sobre os três tempos. Muita gente não entende sobre isso. [...] Ainda tem menino que estranha, mas está acostumando. Até as meninas achavam ruim jogar com menino. Dá para jogar junto. A gente pensava que era contra, mas não é, é com. Tem umas meninas que são melhores que os meninos, até no futsal. Muita gente quer assistir. Tem os pais que acompanham. Querem ver como é. (E12, adolescente mediador do Projeto FAES).

Segundo os entrevistados, as metodologias do Selo e do Esport3, e os recursos do Mais Educação e do Programa Atleta na Escola²¹, contribuíram para a ampliação e o

²⁰ O Projeto FAES foi implementado em 17 municípios participantes do Selo Unicef na Bahia: Araci, Biritinga, Conceição do Coité, Ichu, Lamarão, Muquém de São Francisco, Retirolândia, Riachão do Jacuípe, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Tanquinho, Teofilândia e Valente. Para saber mais: <<http://fazeracontecer.org.br/on-de-atuamos/>> e <<http://fazeracontecer.org.br/faes/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

²¹ Lançado em 2013, o Programa Atleta na Escola “tem como objetivo incentivar a prática esportiva nas escolas, democratizar o acesso ao esporte, desenvolver e difundir valores olímpicos e paraolímpicos entre estudantes

fortalecimento de iniciativas locais na área do esporte. Em 2013, a Secretaria Municipal da Cultura e do Esporte assumiu o Projeto FAES. Professores do ensino fundamental I e II foram capacitados para levar os princípios do esporte educacional para diversas escolas da rede municipal de ensino, incluindo unidades do campo, onde o desafio de promover o esporte é ainda maior. Essa agenda de trabalho foi construída pela prefeitura de Barrocas, com o apoio do Comitê Gestor Estadual do Pacto do Semiárido.

A Secretaria do Esporte dá o material e da Educação cede o professor. [...] Mil e poucos alunos do fundamental II praticam esporte toda semana. Chega a dois mil com os alunos do fundamental I, que não estão todos. [...] A gente compra material com o recurso que vem do Atleta na Escola, que aconteceu em todas as escolas. Quando chega 12 de outubro, a gente leva todos os alunos para fazer o evento que começou na época do Selo. [...] Ano passado e retrasado (2012 e 2013), a gente juntou várias atividades num local só. (E15, Coordenadora do Projeto FAES).

Antes da chegada do IFA e dessas pessoas que quiseram mostrar para os adolescentes como fazer esporte, a gente tinha um percentual muito baixo de alunos que praticavam. Agora, temos muitos, através do movimento do Selo. O IFA foi uma coisa particular. Só alguns adolescentes que estão se dando bem na escola e têm bom comportamento participam. [...] Agora vem a proposta do tempo integral na escola – o Mais Educação. Os alunos praticam esportes e fazem reforço do que aprenderam. Mas falta infraestrutura pra gente fazer essas atividades. A gente está tentando cobrir a quadra daqui do centro. Quando chove, não dá para fazer evento. A quadra do Selo (prêmio do Governo do Estado) nunca saiu. (E9, adolescente da Comissão Pró-Selo).

Depois do Mais Educação, o esporte melhorou bastante, porque vem verbas específicas para determinado plano que você faz. As escolas atentaram para isso, porque a verba que a gente recebe é muito pouquinha. [...] Nem todas as escolas têm quadras. A gente tem em uma grande quantidade de escolas, principalmente no fundamental II. A gente tem quadras em quase todos os povoados: Nova Brasília, Lagoa da Cruz, Minação, Rosário, Barreira. Aí tem o fundamental I e II, as vezes só o I. (E7, Secretária da Educação).

Esporte não é só você fazer uma quadra. Não adianta você ter a estrutura física e não ter o profissional lá para dar continuidade aos trabalhos. [...] Tem quadras nas escolas, mas, profissionais com graduação, tem no colégio estadual e no municipal. [...] Isso é ruim, porque pessoas que vão lá e conduzem não têm o conhecimento e o mesmo amor pela arte. Tá ali, porque sentou, deu a bola e o menino mesmo vai se virar. [...] Tem que ter a ética, a moral, porque o esporte educa. (E4, mobilizador do tema cultura).

Os depoimentos ilustram a demanda pelo esporte no município e problemas identificados pelos entrevistados nesta área, relacionados à oferta de recursos humanos qualificados e espaços físicos adequados à prática esportiva. Vale destacar que a falta de acesso ao esporte foi um dos problemas que afetam a infância e adolescência de Barrocas

mais citados pelos entrevistados. Também de acordo com eles, as metodologias do Selo e do Esport3 contribuíram para a abertura de espaço para o debate sobre direitos e deveres e, principalmente, sobre a questão de gênero nas escolas, uma vez que a discriminação da mulher ainda é forte no Semiárido e no campo.

Nós temos o projeto Esporte na Escola desde 2011. [...] Temos uma professora de educação física que sempre envolve a questão de gênero. [...] Ela participou do IFA e é a tutora desse projeto. [...] Um problema forte recente foi em relação ao campeonato [...], essa questão de menino não querer jogar com menina. [...] Eu trouxe esses alunos para uma reunião [...] e eles entraram num consenso. [...] Então, acho que isso é participar: interagir, buscar uma solução. E a gente faz isso. (E6, diretora de escola da zona rural).

Um possível reflexo deste trabalho foi a repercussão, em Barrocas, das manifestações de estudantes ocorridas em junho de 2013 em diversas cidades brasileiras. Adolescentes se mobilizaram para cobrar o direito de praticar esportes no município: “A gente fez uma manifestação para trazer adolescentes para o projeto. E veio bastante. Nós fomos no Plínio, no Agenor, colamos cartazes, demos uma lista para assinarem. A gente quer mais aula de natação, boliche. Estamos correndo atrás.” (E12, adolescente mediador do Projeto FAES/IFA). “Barrocas precisa cada vez mais da força jovem para mudar a nossa cidade. [...] Alunos do ensino fundamental II e do ensino médio fizeram o ‘Vem pra Rua, Barrocas’, para trazer ideias e buscar soluções das autoridades.” (E9, adolescente da Comissão Pro-Selo).

5.4 Natureza dos benefícios da participação

A teoria do Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012 (Tabela 7) apresenta uma hipótese relacionada especificamente aos adolescentes, que é foco de atenção deste estudo. Segundo ela, a participação das meninas e meninos na iniciativa promove o desenvolvimento pessoal e também das escolas, comunidades e dos próprios municípios. A verificação desta hipótese demandou uma investigação sobre a natureza dos benefícios obtidos pelos adolescentes, por suas famílias, pelas unidades de ensino de Barrocas e pela gestão municipal. A Tabela 11 apresenta os principais resultados do Selo nestes quatro âmbitos, apontados pelos 18 entrevistados, que serão descritos a seguir.

5.4.1 Resultados para os adolescentes

Na visão dos entrevistados, o Selo 2009-2012 trouxe seis benefícios para os adolescentes de Barrocas direta ou indiretamente envolvidos na iniciativa. Oito pessoas mencionaram que os adolescentes ampliaram os seus conhecimentos sobre o município, os problemas vivenciados em suas comunidades e os direitos da infância e adolescência. O adolescente da Comissão Pró-Selo, por exemplo, contou que “(re)conheceu” Barrocas; descobriu outras formas de vivenciar a adolescência no município; e constatou que morar na cidade ou no campo pode determinar se uma criança terá mais ou menos acesso aos seus direitos. Ele aprendeu sobre o princípio da igualdade e da universalidade dos direitos.

Eu conhecia o pessoal daqui da sede. [...] Mas, com essa interação com a zona rural, com todo mundo junto, dando ideias, para mim, foi um fortalecimento a mais. [...] Quando eu ficava preso só naquele mundo, eu não sabia o que estava acontecendo. [...] Nós moramos na mesma cidade, mas, podemos dizer, de vidas diferentes. Eu moro na sede, convivo com a escola muito perto, hospitais perto, não trabalho, estudo. Os adolescentes da zona rural têm dificuldade de chegar até a cidade. Muitos me disseram que vêm para a sede só para estudar, no ônibus escolar. Para passear, só dia de sábado, quando os pais vêm fazer feira. [...] A gente debatia [...] e a maioria dos adolescentes falava que dava ajuda aos pais porque precisava. Eles conviviam com o problema de seca. [...] Então, é uma vida completamente diferente do que a gente vive aqui. [...] Mas conseguimos juntar todas essas diferenças e criar ideias para que todos sejam iguais na sociedade, que todos tenham os mesmos direitos. Não é só porque eles moram na zona rural que eles não vão ter os direitos que eu tenho na sede, ao esporte, ao lazer. (E9, adolescente).

Para sete entrevistados, muitos adolescentes desenvolveram competências para a participação, como a expressão oral e escrita, a visão crítica da realidade, a capacidade de mediar conflitos e o respeito à diversidade. “Tem escolas que a gente percebe que os meninos são muito mais politizados, questionadores, correm mais atrás. Em outras, [...] são mais retraídos.” (E2, articulador vinculado à Secretaria da Educação). O adolescente da Comissão Intersetorial demonstrou estar melhor preparado para ocupar espaços, defender pontos de vista e representar os seus pares do que os demais estudantes entrevistados em Barrocas. Ele contou que se prepara antes de entrar em debates e não tem medo de se posicionar:

O vereador, o prefeito, as autoridades são feitas para governar junto com a população. Se vão colocar em prática projetos para as crianças e os adolescentes, têm que saber primeiro o que eles acham disso, o que eles passam no dia a dia, o que eles querem. Eu me interessei, no decorrer das campanhas políticas, de ouvir os problemas da cidade, saber como isso ia ser resolvido. Eu buscava em livros, na

Constituição, o que está certo, o que está errado. Se algo em Barrocas não estiver batendo com a Constituição, aí eu levo para os vereadores. (E9, adolescente).

Quatro entrevistados destacaram outro benefício obtido por adolescentes a partir do Selo: o fortalecimento da identidade cultural, fomentado pelas pesquisas sobre a história, a cultura e a realidade do povo do Semiárido, que dedicaram atenção especial às tradições e contribuições de negros, indígenas e sertanejos para o desenvolvimento da região. Um processo educativo baseado na valorização das pessoas, do saber local e das riquezas do Semiárido. “Hoje eles têm consciência da importância da participação dos jovens e da preservação de nossa história, porque o município conseguiu plantar essa semente. O jovem quer esses momentos, gosta de conhecer coisa diferente e contribuir.” (E4, mobilizador do tema cultura).

Dois entrevistados afirmaram que o desempenho escolar dos adolescentes melhorou: “A gente observa nas notas, na participação” (E3, mobilizadora do tema educação). Outros cinco comentaram mudanças positivas no comportamento dos estudantes – tais como o desenvolvimento de posturas colaborativas, participativas e responsáveis –, observadas até mesmo em alunos que apresentavam uma atitude agressiva: “Hoje eu percebo nos alunos menos agressão verbal e física em sala de aula.” (E2, articulador).

Apesar destes resultados positivos, a articuladora do Selo vinculada à Secretaria da Assistência Social chama atenção para o fato de que o trabalho realizado pelo município no eixo de Participação Social permitiu que poucos adolescentes desenvolvessem as capacidades necessárias para uma participação qualificada na sociedade, com potencial para incidir nas políticas públicas. Segundo ela, isso deve-se, por um lado, à metodologia do Selo, que “privilegia a quantidade em detrimento da qualidade.”

O Unicef veio querendo muito resultado, em situações que precisariam ser primeiramente constituídas. [...] É tudo muito fast-food. [...] Eu não acredito nesses processos rápidos como modificadores culturais. Para mim, isso dura décadas, e a perspectiva tem que ser outra. [...] Eu sei que ficou muita coisa positiva. Para alguns adolescentes, a condição de acessar conhecimentos que até então não acessavam. Para outros tantos, nada. [...] Para aqueles que participaram com olhar crítico, reflexivo e propositivo, com certeza. [...] Mas os demais, no ambiente escolar, como estão? [...] Talvez tenha sido ainda uma semente lançada em um terreno que eu não sei em que momento vai germinar. [...] Seria muito legal que, ao terminar o Selo, um grupo de adolescentes envolvidos no processo pudesse ter ficado tão organizado, que mantivesse muito daquilo que ouviram e participaram. Nunca tive um adolescente que, depois de tudo, tenha perguntado qual é o dia da reunião do Conselho da Criança. (E1, articuladora).

Este depoimento evidencia um aspecto do Selo que demanda reflexão do Unicef: a metodologia define tarefas e produtos que acabam por concentrar a energia dos atores locais no cumprimento de critérios mínimos e prazos, e não em processos que promovam o amadurecimento de uma cultura de participação política e o fortalecimento da sociedade civil. A articuladora pontuou os técnicos envolvidos no Selo acumulam funções e enfrentam o problema da exiguidade do tempo na execução das atividades. Por isso, trabalham em equipe e fazem o possível para garantir a pontuação do município, mas não necessariamente para assegurar resultados de médio e longo prazo. “Como ter tempo específico para esse trabalho, diante de tantas outras coisas que são colocadas ao mesmo tempo? Era uma olimpíada de certa forma. Tinha que alcançar ponto [...]” (E1).

O sexto benefício do Selo para o público adolescente, apontado por nove pessoas, foi a ampliação dos espaços de participação deste grupo etário. Os entrevistados citaram: grêmios estudantis; rádios e *blogs* escolares; projetos de esporte educacional; ponto de leitura; biblioteca; escola de música; filarmônica; e eventos realizados dentro e fora do município, a exemplo do Encontro A Voz dos Adolescentes do Semiárido. Estas iniciativas juntam-se a outras existentes, como o Pró-Jovem e o Projeto CAT.

Mais uma vez, cabe ressaltar que o Selo não foi o único responsável por tais resultados. Os espaços foram criados por atores dos diversos segmentos da sociedade, muitas deles a partir do estímulo da metodologia do Unicef. “As escolas de 6º ao 9º têm o grêmio. Foi ação do Selo. Eles estão aí até hoje e se renovam de dois em dois anos.” (E3, mobilizadora do tema educação).

Apesar dos avanços identificados no município, o sujeito 11 (universitária) lembra que “as coisas ainda não abarcam todo mundo” e que os critérios de participação nem sempre são claros: “Eu estava doida atrás das aulas de violão. Quando chego lá, não tem turma. [...] é tudo mal explicado. A gente não sabe porque não pode participar.”

As iniciativas ofereceram novas oportunidades de acesso à cultura, ao esporte e ao lazer – demanda apresentada no 1º Fórum Comunitário do Selo e incorporada ao plano de ação municipal, elaborado em 2010. Algumas cumprem mais do que outras o papel de desenvolver competências para a participação cidadã dos adolescentes e a atuação de jovens lideranças como agentes de transformação de suas realidades. Todas requerem esforços continuados do município para que se fortaleçam e se consolidem como espaços de expressão e proposição do público infanto-juvenil.

Os depoimentos sinalizam que a escola de música (momentaneamente desativada por falta de professor) e a filarmônica têm o objetivo de promover a aprendizagem de um instrumento e a ocupação dos adolescentes nas horas vagas. “A gente precisa exatamente de adolescentes e jovens, porque tem que ter fôlego, tem que sair andando na rua, principalmente porque é no desfile cívico que a gente aproveita mais esse trabalho deles.” (E7, Secretária da Educação).

Os grêmios estudantis não parecem funcionar como espaços de debate de ideias e formação de consensos entre os estudantes, que sirvam de insumos e preparação dos seus representantes para o planejamento pedagógico das escolas ou reuniões do Conselho Escolar. Muitas unidades de ensino criaram os seus veículos de comunicação, mas ainda não incorporaram os estudantes como fontes e produtores de informação. O potencial da radiodifusão e das mídias digitais precisa ser melhor explorado como instrumentos de expressão dos pontos de vista dos adolescentes sobre temas relacionados às suas vidas e outras questões do seu interesse.

A Escola João Francisco Pereira foi destaque em notícias publicadas por mídias digitais de Barrocas, pela conquista do grêmio e de dois meios de comunicação alternativos. Em junho de 2012, o *blog* da própria unidade de ensino anunciou a eleição e posse da primeira diretoria do grêmio estudantil; e, recentemente (16/08/2014), o *blog* “A Nossa Voz” anunciou a criação de uma rádio escola e o lançamento do jornal impresso da EJFP (25/09/2014)²²:

A Unidade Municipal de Ensino, localizada no Povoado de Barreiras, Zona Rural do Município, vem se tornando referência no uso dos meios de comunicação no contexto educacional, primeiro implantou a Rádio Escola onde os alunos participam da programação e até apresentam programas, agora com o lançamento do Jornal abre-se novos horizontes no campo da informação, mas também traz o incentivo a leitura e a escrita e a troca de conhecimentos e ideias. (A Nossa Voz, 2014).

Os alunos da EJFP que participaram do grupo focal, no entanto, não demonstraram intimidade com estes espaços de participação. Seis deles ocupam a função de líder ou vice-

²² Disponível em: <<http://www.jornalanossavoz.com.br/2014/09/barrocas-escola-da-rede-municipal-de.html>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

líder de classe. Nenhum soube informar a agenda de trabalho do grêmio, nem havia produzido conteúdo para o *blog* da unidade de ensino.

A Comissão Pró-Selo, que costumava reunir-se no CMDCA e atuar como uma câmara técnica, teve uma jovem liderança entre os seus membros, mas os adolescentes de Barrocas não conquistaram assento no conselho. Também não foram criados mecanismos de consulta ao público infanto-juvenil sobre a qualidade, acessibilidade e adequação dos serviços públicos. Mesmo nos fóruns comunitários do Selo, a participação dos estudantes foi tímida. “Eles se manifestavam por meio de seus representantes. A gente percebe ainda uma timidez, uma dificuldade de expressão.” (E1, articuladora). “Muitos vão para o fórum e atuam. Outros vão só vão para uma aula diferente.” (E3, mobilizadora do tema educação).

Os dois articuladores do Selo e outros técnicos municipais reafirmaram que as escolas, os professores e os gestores da educação permanecem com o desafio de preparar as crianças e adolescentes para o exercício da cidadania, e de apoiá-las no desenvolvimento de ações pela garantia dos seus direitos:

Eu acho que o grande desafio da gente é, em primeiro lugar, mobilizar a escola num todo, envolver as crianças e resgatar nelas o desejo pela vez e voz. Muitas delas estão crescendo, sendo podadas. [...] O grande desafio da gente é criar as nossas crianças, sabendo dos seus direitos de reivindicar e cobrar por melhorias [...]; estar próximos dos professores, a nossa linha de frente [...]; incentivar os pais a participarem mais das ações na escola, para que eles também apoiem os filhos dentro de casa. (E7, Secretária da Educação).

5.4.2 Resultados para as famílias

O aumento da participação de pais, mães e responsáveis na vida escolar – e, conseqüentemente, do interesse pelo desempenho dos seus filhos –, foi o único benefício do Selo apontado para as famílias. Ele foi citado por quatro entrevistados. Segundo eles, as famílias são envolvidas nas pesquisas realizadas pelos estudantes; conhecem e opinam sobre os resultados dos trabalhos nas chamadas “devoluções” do Projeto CAT. Dessa forma, também conheceram os produtos dos projetos educativos do eixo de Participação Social do Selo:

Eu acho que o Selo ajudou a gente a dar uma devolução para os pais e a própria comunidade daquilo que a gente fez; não só apresentar o que a gente trabalhou nas salas, mas procurar que os pais opinem sobre o que é preciso melhorar, avaliar

aquilo que a gente trabalhou. Acredito que agora é mais consistente. A relação ficou melhor, porque a gente chama muito na escola. Volta e meia mandamos bilhetes e precisamos que os pais respondam. (E3, mobilizadora do tema educação).

Estão participando mais da escola. Tanto que hoje é completamente a escola dentro da comunidade e a comunidade dentro da escola. [...] Tem eventos que os pais fazem que precisa abrir a escola. Tudo isso tem ajudado a relação. (E5, diretora de escola da sede).

5.4.3 Resultados para as escolas

A incorporação de temas, ações e produtos do Selo Unicef no currículo e no cronograma de atividades da rede municipal de ensino foi citada por sete pessoas como o benefício da iniciativa para as escolas. O articulador vinculado à Secretaria da Educação afirma que o Selo chegou para fortalecer iniciativas que já existiam no município e para ampliar as perspectivas de consolidação. Segundo ele, um ano e meio após o encerramento da Edição 2009-2012, as escolas continuam implementando projetos de cultura, esporte e educação contextualizada: “Entrou no Selo, já era. Está aí até hoje.” (E2).

Segundo três técnicos da educação, o maior benefício alcançado pelas escolas do campo do ensino fundamental I, unindo esforços do Selo e do CAT, foi a contextualização do currículo com a realidade do Semiárido. Para assegurar a sustentabilidade dessa conquista, eles estão discutindo com a Câmara de Vereadores a aprovação de uma lei que transforma a educação contextualizada em uma política pública, com recursos definidos no orçamento:

Na Secretaria de Educação, não tem um recurso separado para a educação no campo. Nós queremos que esse recurso seja destinado às escolas do campo, porque elas têm um trabalho diferenciado das escolas da sede. Nós construímos a lei com a assessoria do MOC e apresentamos à Câmara. O jurídico está analisando. Nós já fomos três ou quatro vezes lá, apresentar o CAT e os problemas das comunidades, levantados a partir das fichas pedagógicas. O Selo alimentou esse processo. (E3, mobilizadora do tema educação).

Os municípios onde o MOC atua estão nesse processo de mobilização. [...] Eles criaram uma coordenação municipal de educação contextualizada para a convivência com o Semiárido. [...] Em Barrocas, Nova Fátima e Valente [...] o Selo veio como um incentivo a mais para os municípios investirem. [...] Acho que a questão da identidade do campo, de um novo olhar sobre o Semiárido, vem mudando e sendo incorporada nas escolas, de não ver só como o lugar do atraso, da miséria, da pobreza, mas também de possibilidades. As escolas vêm adotando a construção de hortas como instrumento pedagógico, a responsabilidade de cuidar do meio ambiente, de fortalecer a agricultura familiar, através da própria alimentação escolar. Isso vem sendo modificado, mas é algo que ainda precisa de uma caminhada muito grande. (E8, técnica do MOC).

Uma gestora escolar chamou atenção para o fato de que as escolas do campo estão enfrentando dificuldades na contextualização dos seus currículos, em função da sobrecarga dos seus quadros técnicos, causada pelo grande número de projetos que chegam nas unidades de ensino.

O município tem uma grade curricular que todas as escolas seguem. [...] Está contextualizando, mas precisa melhorar. Às vezes um professor trabalha uma atividade aqui, o aluno vai para outra escola e é totalmente diferente. [...] O CAT no município de Barrocas fez muita diferença. [...] O coordenador do núcleo vem, senta com os professores, constrói fichas e deixa isso para a escola. Só que a coordenação da escola é da pré-escola até o 9º ano. E são vários projetos. Então, não tem acompanhamento para todos os professores. (E6, diretora da escola da zona rural).

Outro benefício dos projetos de Participação Social do Selo, citado por três pessoas, foi a ampliação e a aproximação do diálogo das escolas com secretarias municipais, empresas, organizações da sociedade civil e conselhos. As unidades de ensino estão atuando com o apoio de órgãos do SGD na garantia da atenção integral às crianças e adolescentes. Além de receber a visita de especialistas que ministram palestras para estudantes e seus familiares, as escolas buscam atendimento para alunos que demandam serviços de saúde e assistência social. Um exemplo foi o levantamento realizado por todos os colégios do município das crianças e adolescentes que não tinham o nome do pai no registro civil de nascimento ou o próprio documento:

Com esse levantamento, descobrimos muitos filhos sem a comprovação de paternidade e sem o registro de nascimento. [...] A mãe fazia a matrícula sem documentação nenhuma. Esses alunos não entravam no Censo. (E6, diretora de escola da zona rural).

Hoje já não tem quase aluno nenhum só com o nome da mãe. O Ministério Público fez esse trabalho juntamente com a Secretaria de Educação. A gente só tem o trabalho de mandar o nome das crianças e das mães para a secretaria. [...] O Ministério Público chama esse pai e tem toda a conversa. Aqueles que dão mais trabalho fazem o exame. Os que têm certeza, registram o aluno. [...] Quando a gente percebe que o aluno tem alguma dificuldade, a gente chama a família e encaminha. [...] O CRAS faz o acompanhamento psicológico, caso necessário. Quando a gente percebe que tem um aluno fora da escola, a gente procura o Conselho Tutelar. [...] Eu não sei se o que eu vou falar aqui abrange o Selo diretamente, mas, sempre que eu mando um ofício para o Secretário de Saúde, tenho profissionais da saúde bucal na escola. [...] Eu consegui levar 76 alunos para fazer exame de vista. [...] E foi constatado que eu tenho um bocado de aluno com problema de visão. [...] Eles vão receber óculos. (E5, diretora de escola da sede).

Para os dois articuladores municipais, os esforços empreendidos por Barrocas para o alcance dos objetivos do Selo também contribuíram para uma mudança na visão de técnicos da educação sobre crianças e adolescentes. Muitos deles percebiam as meninas e meninos de até 17 anos como meros objetos de tutela; e passaram a enxergá-los como cidadãos sujeitos de direitos, como definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. “O Selo ajuda no sentido de compreender que adolescente não é coisa, que é sujeito de direito” (E1, articuladora vinculada à Secretaria da Assistência Social). Esse olhar diferenciado, no entanto, não significa dizer que crianças e adolescentes passaram a ser percebidos como atores políticos, que devem ser considerados nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Segundo o articulador vinculado à Secretaria da Educação, professores e gestores escolares estão mais sensibilizados para casos de desestruturação familiar e para as violações de direitos sofridas pelos adolescentes.

Às vezes vem um aluno muito quieto, ou muito danado, e você não sabe o que tem na família. [...] Alguns chegavam revoltados por causa de pai alcólatra ou de pai que bate em mãe. [...] Depois do Selo, trabalhando passo a passo, melhorou a visão que o professor tem dos adolescentes. [...] Mudou a atenção, a forma de conversar e de trabalhar com eles. (E2, articulador).

Apenas os mobilizadores de educação e cultura apontaram, respectivamente, a criação de grêmios estudantis e *blogs* escolares como benefícios obtidos pelas unidades de ensino. Isso sinaliza que estes mecanismos de promoção de uma gestão escolar democrática ainda não são percebidos/reconhecidos como tal; ou ainda que não estejam funcionando efetivamente. Foi também a mobilizadora de educação quem citou a melhoria dos registros feitos pelos educadores de Barrocas, que estão contribuindo na construção da memória dos projetos educativos e na avaliação dos processos. “No CAT, a gente aprendeu a registrar mais por conta do Selo.” (E3).

5.4.4 Resultados para o município

Os benefícios obtidos por Barrocas, identificados pelos sujeitos da pesquisa, não estão necessariamente relacionados à participação dos adolescentes no Selo 2009-2012. Eles resultam de esforços do município como um todo para o alcance dos objetivos da iniciativa.

Metade dos entrevistados entende que a metodologia do Unicef contribuiu para o aumento da mobilização local em torno da garantia dos direitos e a inclusão da infância e adolescência no centro da agenda pública.

O Selo despertou, provocou, trouxe a oportunidade de se olhar a infância e a adolescência de forma mais responsável, mais comprometida; respaldou muito o plano de assistência, de saúde, de educação. [...] O Selo ajudou a mobilizar, a pensar sobre, a alertar. Ajudou as pessoas a compreenderem a infância e juventude como prioridade absoluta e o efeito dessas ações. (E1, articuladora).

Cinco pessoas destacaram melhorias nos indicadores sociais, entre eles, a taxa de mortalidade infantil, o IDEB, a fome, a pobreza e o acesso ao registro civil de nascimento. “As pessoas têm cobrado mais e com isso os gestores têm que fazer.” (E3, mobilizadora do tema educação). “O que me deixou mais feliz foi saber que o município ficou acima do esperado. Conseguimos destacar Barrocas.” (E9, adolescente da Comissão Pró-Selo).

Podem ter contribuído para esses resultados outros aspectos ressaltados nas entrevistas: a ampliação dos conhecimentos sobre o ECA e seus princípios (benefício citado por quatro pessoas); o engajamento e empenho de técnicos municipais (da saúde, educação e assistência social) em iniciativas de garantia de direitos (seis citações); e a ampliação do diálogo e a integração das ações realizadas por diferentes secretarias (quatro citações).

O Selo foi um dos projetos que eu acompanhei e vi que teve resultado. Melhorou muito as ações do município, porque integrou mais a secretaria, teve mais parceria para o desenvolvimento das atividades. Uniu mais os secretários. Então, eu acho que foi uma coisa que veio para somar mesmo [...] Educação, Saúde e até a Cultura, que hoje dá um grande apoio às secretarias, principalmente à Assistência Social. (...) Foi uma coisa muito prazerosa, porque era um pouco afastado e hoje a gente percebe que tem mais entrosamento. (E13, Secretária de Assistência Social).

Conectamos as diversas políticas públicas para poder sanar o que a gente viu como problema. A Saúde, a Agricultura e a Cultura nos ajudaram também. Eu vejo que, com o Selo, as secretarias ficaram muito mais próximas, porque tinham ações que uma dependia da outra. (E3, mobilizadora do tema educação).

A secretária da Assistência Social acredita que a agenda de trabalho e a credibilidade do Unicef comprometeram os técnicos e o município com o alcance dos objetivos do Selo. Do ponto de vista pessoal, ela afirma que a experiência do Selo agregou conhecimento e contribuiu para o seu desenvolvimento profissional.

O Unicef é uma entidade respeitada. [...] Acho que contribuiu bastante, não só agora no Selo, mas no antigo PETI, que hoje é serviço de convivência. [...] O Unicef tem uma participação, principalmente para mim, que fui monitora do PETI, fui coordenadora do PETI e hoje estou secretária. Para mim, como experiência, foi incrível. (E13).

6 CONCLUSÃO

Este estudo buscou avaliar os resultados das ações empreendidas por Barrocas no fomento à participação de adolescentes no Selo Unicef Município Aprovado Edição 2009-2012. A reconstrução do modelo de gestão adotado para o cumprimento dos objetivos da iniciativa revela que o município realizou plenamente apenas uma das oito atividades previstas na teoria da implementação do programa que demandavam o engajamento de adolescentes. Trata-se da execução dos projetos de Participação Social, eixo no qual promoveu ampla mobilização de escolas e famílias em torno dos temas de “educação para a convivência com o Semiárido”, “cultura e identidade – comunicação para a igualdade étnico-racial” e “esporte e cidadania”. Este último, definido como opcional pela metodologia do Selo, não foi tão bem realizado quanto os demais. Apesar de o município não ter cumprido todas as tarefas relacionadas ao esporte, o projeto foi bem avaliado pela comunidade, no 2º Fórum Comunitário, e pontuado pelo Unicef.

Outras cinco atividades foram realizadas parcialmente, considerando a fragilidade/limitação do engajamento de adolescentes em termos qualitativos e/ou quantitativos: a elaboração do diagnóstico participativo e do Plano Municipal de Ação; a participação nos dois fóruns comunitários; e a formação dos grupos mobilizadores dos temas educação, cultura e esporte. Duas ações não foram realizadas pelo município, nem substituídas por outras equivalentes: a criação do Núcleo de Mobilização de Adolescentes e a capacitação dos mesmos para o planejamento, o desenvolvimento e a avaliação das atividades do eixo.

Segundo uma das hipóteses da teoria da mudança do Selo, a participação dos adolescentes na iniciativa promove o desenvolvimento pessoal e também das escolas, das comunidades e dos próprios municípios. As evidências, no entanto, mostram que - com os esforços empreendidos por Barrocas, buscando sinergias entre o Selo e outras iniciativas locais -, o engajamento dos adolescentes gerou benefícios principalmente no plano pessoal e familiar. Segundo os entrevistados, muitos estudantes desenvolveram competências para a participação; ampliaram os seus conhecimentos sobre o município, problemas que afetam a infância e adolescência e seus direitos; fortaleceram sua identidade cultural; e melhoraram o seu desempenho escolar. Os sujeitos da pesquisa também apontaram o aumento da oferta de

espaços de participação deste grupo etário, da presença de pais, mães e responsáveis nas escolas e do interesse destes pelo desempenho dos filhos.

O envolvimento de estudantes ainda contribuiu para gerar benefícios para as escolas, tais como a incorporação de temas, ações e produtos do Selo no currículo e no cronograma de atividades da rede municipal e a contextualização do currículo das unidades de ensino do campo. Não é possível afirmar que o engajamento de adolescentes no Selo determinou mudanças no âmbito municipal. Os resultados alcançados – em termos de mobilização social e integração de secretarias, para citar alguns exemplos – resultam de esforços de todos os setores para o alcance dos objetivos da iniciativa.

Esses resultados podem ser explicados pelo fato de que Barrocas não promoveu a participação cidadã de adolescentes na acepção adotada por este estudo, segundo a qual o engajamento das meninas e meninos em debates sobre questões que afetam as suas vidas deve considerar cinco requisitos: 1) formação continuada para o exercício autônomo da cidadania; 2) acesso à informação, metodologias e ambientes amigáveis (ou apropriados para este grupo etário); 3) suporte à organização dos adolescentes para a construção de suas próprias agendas e intervenções; 4) qualidade do diálogo intergeracional; e 5) capacidade das jovens lideranças de influenciar a gestão municipal em processos de políticas públicas.

Em relação ao primeiro critério, como foi observado anteriormente, Barrocas mobilizou alunos da rede pública de ensino, da zona rural e da sede do município, para os projetos educativos de Participação Social. Porém, a maioria dos estudantes foi envolvida em atividades pontuais, incluindo pesquisas sobre meio ambiente e tradições culturais, e “devoluções” ou “culminâncias”, ou seja, momentos dedicados à apresentação dos resultados dos trabalhos escolares às famílias. Articulando as metodologias do Selo Unicef e do projeto CAT, o município fomentou processos formativos para o desenvolvimento de competências fundamentais à participação de adolescentes, como leitura crítica de mundo e expressão oral e escrita. No entanto, essa ação continuada limitou-se às escolas do campo do ensino fundamental 1. Isso significa dizer que elas contemplaram alunos do 1º ao 5º ano. Os demais não participaram de processos continuados de formação para a aprendizagem política dos seus direitos; a aquisição de conteúdos que permitam fazer melhores escolhas para as suas vidas; e a organização com objetivos comunitários, voltados para a solução de problemas coletivos.

Sobre o segundo critério, relacionado ao acesso à informação, metodologias e espaços amigáveis, é possível afirmar que, para a maioria dos estudantes, a participação não foi

transparente e informativa, uma vez que eles não conheceram o propósito, o escopo, o lugar e o potencial impacto de sua participação no Selo. As evidências levantadas em entrevistas individuais e no grupo focal, realizado no povoado de Barreira, relevam que apenas um pequeno grupo de adolescentes teve uma participação mais significativa na iniciativa do Unicef. Segundo os relatos, cerca de dez adolescentes tiveram um relacionamento mais próximo da Comissão Intersetorial, responsável pela coordenação do Selo em Barrocas, ou em processos que assegurassem uma melhor compreensão sobre a iniciativa, como as etapas de planejamento, tomada de decisões e avaliação. Os demais não receberam informação adequada à sua idade sobre a iniciativa e o seu andamento. Desta forma, conheceram o Selo Unicef superficialmente e participaram das etapas de forma mais festiva. Mesmo nos fóruns comunitários, a participação dos adolescentes foi frágil. A maioria dos estudantes presentes não participou de discussões prévias preparatórias para contribuir nestes espaços de planejamento e avaliação de ações municipais para a promoção dos direitos infanto-juvenis. Mesmo líderes de classe e grêmios estudantis não foram chamados a contribuir no Selo, promovendo processos de mobilização, escuta e levantamento de propostas dos estudantes para a melhoria das escolas, das comunidades e do município.

É importante reforçar que apenas uma liderança adolescente participou de todas as etapas do Selo em Barrocas, demonstrou amplo conhecimento sobre as etapas e buscou articular seus pares para levantar demandas para o poder público. Membro da Comissão Pró-Selo, por decisão de um dos articuladores municipais, este estudante demonstrou ter qualificado a sua participação também em outros espaços, como o grêmio de sua escola e uma rádio comunitária, onde apresenta o programa “A Voz do Poeta” e abre espaço para a expressão dos adolescentes. Mesmo contando com o apoio de membros da Comissão Intersetorial, a pesquisadora teve dificuldade de identificar outras jovens lideranças que relatassem as suas experiências de participação no Selo 2009-2012.

Ampliando o olhar para outras iniciativas de participação de adolescentes desenvolvidas em Barrocas (eventos e projetos nas áreas de arte, educação, comunicação e esporte), vale destacar que o número de vagas não atende à demanda local e as intervenções também são frágeis em termos de formação para o engajamento dos estudantes na esfera pública. Embora todas as iniciativas sejam educativas, o componente da formação para a cidadania, ou seja, para a constituição de sujeitos ativos no exercício dos seus direitos e

articulados na transformação de suas realidades, só foi ressaltado nas entrevistas sobre os projetos FAES e CAT.

Em relação ao terceiro requisito da participação, as evidências mostram que nenhuma organização de adolescentes foi instituída pelos mesmos. Duas ações pontuais foram apresentadas como iniciativas dos estudantes do município (“Vem pra rua, Barrocas” e uma caminhada para evitar acidentes nas estradas, causados por animais na pista). A criação dos grêmios estudantis apareceu mais como uma ação do executivo para cumprir a lei federal 7.398 e a agenda do Selo, do que propriamente como o resultado de uma ação ou reivindicação dos estudantes para constituir uma entidade autônoma representativa dos seus interesses.

A escola de música foi apresentada como uma resposta da prefeitura à demanda dos adolescentes por opções de acesso à cultura e ao lazer, mas ela é gerida pelo município e estava temporariamente com as atividades suspensas por falta de professor. Os técnicos municipais envolvidos na execução do Selo não passaram por um treinamento específico para trabalhar o tema da participação de adolescentes, o que pode ter contribuído para a falta de estímulo/apoio, por parte dos profissionais, para que os estudantes construíssem seus próprios espaços de encontro, reflexão, crítica e articulação em torno de questões do seu interesse.

Sobre o quarto critério da participação, o Selo criou poucas oportunidades de diálogo de adolescentes com gestores municipais. As mais significativas se deram nas reuniões da Comissão Intersetorial, porém, com um número reduzido de jovens lideranças que não foram eleitas em processos democráticos envolvendo outros adolescentes, mas selecionadas pela articulação municipal. Estas lideranças fizeram esforços individuais para ouvir os seus pares e apresentar propostas para os gestores, mas não é possível afirmar que elas representavam os anseios de uma grande parcela deste grupo etário.

Os gestores escolares e municipais entrevistados afirmaram-se abertos ao diálogo com estudantes, apesar dos limites impostos por suas agendas de trabalho. No entanto, os adolescentes não ganharam assento no CMDCA ou em conselhos setoriais. O município também não criou espaços formais de escuta da população infanto-juvenil sobre a qualidade dos serviços públicos. Os mecanismos de participação criados na área da educação são frágeis em termos de discussões e proposições dos estudantes para melhorar a qualidade do ensino. As pautas trabalhadas por líderes de classe e membros de grêmios estudantis são muitas vezes propostas pela direção das escolas, que contam com o apoio destes representantes para vigiar

o comportamento dos alunos, as relações destes com os professores e o patrimônio público. As demandas apresentadas pelas lideranças adolescentes à Secretaria da Educação referem-se à solicitação de apoio para a realização de campeonatos, eventos culturais e palestras educativas.

Estas evidências revelam que, após três edições do Selo Unicef, Barrocas não criou capital social entre os adolescentes e jovens para influenciar a gestão municipal. O engajamento de estudantes nas atividades do Selo 2009-2012 não implicou no empoderamento, autonomia e organização dos mesmos em torno de agendas próprias, nem no reconhecimento dos adolescentes como agentes políticos a ser considerados em processos de consulta sobre políticas públicas. O modelo de gestão adotado pelo município para implementar o Selo privilegiou a relação com indivíduos, e não com grupos organizados de estudantes.

Ocorre que o estímulo à participação de crianças e adolescentes em debates sobre temas que afetam as suas vidas não é apenas um dever previsto na normativa internacional e brasileira, mas também um caminho para reverter o baixo nível de participação da sociedade civil na esfera pública de Barrocas. Retomando a visão de Gramsci sobre o tema, é esse processo de aprendizagem política dos direitos, amadurecimento e articulação que possibilita a passagem da condição de “homem-massa” e “sociedade de massa” para a de “homem-coletivo” e “sociedade civil”. A emancipação de indivíduos submissos e excluídos politicamente se dá por meio do conhecimento, da ação coletiva, da crítica, da reivindicação e da busca de consensos.

Aqui, cabe questionar: qual a proposta de sociedade que orienta a educação e os processos do Selo em Barrocas? A baixa participação popular na definição e resolução dos problemas públicos deve-se ao desinteresse do executivo em democratizar o poder, ou ao fato de Barrocas ser um município com apenas 14 anos de emancipação política, que precisa de tempo para criar as condições necessárias ao amadurecimento das consciências e da democracia?

O certo é que a ausência de uma sociedade civil forte e atuante coloca em risco a realização dos direitos da população infanto-juvenil, especialmente das meninas e meninos em situação de maior vulnerabilidade, e de mudanças estruturantes no município. Ela também ameaça a perspectiva da convivência com o Semiárido e o projeto de desenvolvimento sustentável defendido pela ASA para a região.

O Selo pode contribuir mais para ampliar o nível de informação e conhecimento de adolescentes e da sociedade em geral sobre a democracia representativa e participativa, a vida pública, o Estado, a sociedade política e as conjunturas. A Edição 2009-2012 promoveu uma corrida pelo cumprimento de tarefas para o alcance da pontuação mínima necessária à certificação de Barrocas pelo Unicef. Após três edições do Selo e três aprovações do município, ainda não há um alinhamento de informação, entre os atores locais engajados na iniciativa, sobre o que é, como deve ser e para quê a participação de adolescentes.

O detalhamento de atividades e passos a serem seguidos pelos municípios para o alcance dos objetivos do Selo deveria se constituir apenas em mais um caminho viável para a melhoria dos indicadores sociais relacionados à infância e à adolescência. Se por um lado, a metodologia do Selo reconhece e valoriza a autonomia do município na atenção e cuidados com crianças e adolescentes, por outro, ela abre espaço para o desenvolvimento de relações de tutela. Não são raras as lideranças que aguardam os comandos do Unicef para dar seguimento ao seu trabalho. Para assegurar a qualidade, consistência e longevidade dos resultados, importa fortalecer princípios da metodologia: participação social em todos os processos de políticas públicas; planejamento baseado em direitos humanos e focado em resultados; e avaliação. Os municípios participantes do Selo precisam ser melhor instrumentalizados e capacitados para trabalhar estes componentes. Isso implica na revisão dos insumos oferecidos pelo Unicef nos quatro pilares da iniciativa: comunicação e mobilização social; desenvolvimento de capacidades; avaliação; e certificação.

Ná área da comunicação e mobilização social, o Fundo das Nações Unidas para a Infância precisa redobrar esforços para disseminar informação sobre o Selo e a situação de crianças e adolescentes no Semiárido (etapas da iniciativa, iniquidades que afetam a infância e boas práticas municipais na promoção de direitos). É preciso engajar organizações civis em todas as etapas do programa (incluindo as capacitações realizadas pelo Unicef e seus parceiros) e fomentar o diálogo entre a esfera civil e a sociedade política, além da criação de espaços de educação não-formal. Afinal, apesar da abertura do município para desenvolver parcerias com organizações não governamentais externas, como o MOC e o IFA, Barrocas precisa fortalecer a sociedade civil local, que pouco contribuiu na caminhada do Selo 2009-2012.

O Fundo também precisa ampliar o diálogo com os adolescentes, criando espaços de formação acolhedores para as jovens lideranças nos treinamentos do Selo e elaborando

materiais atrativos e apropriados para (e com) este público. Como promover a participação infanto-juvenil se a própria organização não conversa, nem assegura informação adequada à compreensão deste público?

Além de fortalecer a presença da sociedade civil nos encontros de capacitação do Selo, o apoio técnico precisa ir além da orientação aos municípios sobre como executar as atividades do eixo de Participação Social. Os treinamentos devem aprofundar fundamentos teórico-conceituais e mecanismos de promoção de processos participativos de planejamento e avaliação. Eles também devem contribuir para fortalecer o controle social sobre as políticas públicas. A fragilidade de instrumentos elaborados por Barrocas – a exemplo do plano de ação municipal – e os próprios depoimentos de atores locais demonstram que o município não apreendeu ou incorporou princípios básicos da gestão democrática.

O 2º Fórum Comunitário serviu mais como espaço de compartilhamento de informação sobre o trabalho realizado pelo município na área da infância e adolescência do que propriamente como um espaço de avaliação da operação e dos resultados do Selo. O processo de autoavaliação mostrou-se superficial e frágil, uma vez que os participantes do fórum não receberam insumos para comparar a situação inicial e a situação final de Barrocas. As apresentações dos resultados dos projetos educativos do eixo de Participação Social possuem lacunas que dificultaram a avaliação da pesquisadora e, provavelmente, dos participantes do fórum.

Outro aspecto relevante é que o 2º fórum não gerou insumos para a nova edição do Selo. As lideranças locais precisam compreender a avaliação como um mecanismo de aprendizagem dos atores sociais e organizações, bem como de levantamento de recomendações para o aperfeiçoamento das ações, processos e resultados. Gestores e técnicos devem estar mais familiarizados com metodologias de avaliação de políticas públicas e seus instrumentos (planos, programas, projetos e ações sociais), de forma que possam escolher a que melhor atende as necessidades locais. Mais uma vez, o que está em jogo não é o mero cumprimento de uma etapa da metodologia do Selo, mas a incorporação de um instrumento de gestão fundamental para o alcance dos resultados planejados.

Ainda no pilar desenvolvimento de capacidades, recomenda-se: acompanhamento e feedback do Unicef sobre o trabalho desenvolvido pelos municípios ao longo de todo o Selo, e não apenas no encerramento da edição; a criação de espaços para a apresentação de boas práticas municipais e a troca de experiências entre indivíduos e organizações engajadas no

Selo. Os atores locais, entre técnicos municipais e lideranças adolescentes, precisam ser preparados para liderar processos inclusivos, participativos e horizontais, e combater relações de tutela, sujeição e dependência.

Na área da avaliação, recomenda-se: desmistificar a ideia de que este é um campo exclusivo para especialistas; aumentar a capacidade dos atores locais de conduzir processos avaliativos participativos; ampliar a colaboração de educadores, estudantes e organizações da sociedade civil; e revisar a metodologia de análise dos resultados da participação de adolescentes. O modelo adotado pelo Unicef no Selo 2009-2012 permitiu que os municípios fizessem uma prestação de contas sobre o trabalho realizado nas áreas de educação contextualizada, cultura e esporte, detalhando números, ações e os seus produtos. Esse conteúdo sobrepôs a reflexão sobre o impacto do engajamento dos adolescentes na iniciativa. A avaliação realizada por Barrocas não mensurou a real contribuição deste grupo etário no processo do Selo; não identificou resultados da participação no âmbito pessoal, escolar, comunitário e municipal; e não gerou insumos para ampliar e fortalecer o engajamento de adolescentes na gestão municipal.

A metodologia de avaliação do Selo pontua e premia municípios que não promoveram resultados consistentes no campo da participação social. Considerando-se que este é um dos eixos estratégicos da intervenção do Unicef no Semiárido, recomenda-se a incorporação de indicadores como:

- Quais os espaços de participação de adolescentes no município? (mapeamento de quantos e quais; descrição de características como liderança, competências para a participação desenvolvidas nos adolescentes, agenda de ação e nível de contribuição e influência nos processos do Selo e na gestão municipal).
- Quais os critérios de seleção de adolescentes para ocupar estes espaços?
- O que é feito para assegurar a diversidade na representação dos adolescentes nestes espaços?
- Qual o nível de informação, envolvimento e compreensão das lideranças adolescentes sobre os processos do Selo e das políticas públicas para a população infanto-juvenil (educação, saúde, assistência social, cultura, esporte e lazer)?
- Quais os problemas que afetam a infância e adolescência do município na visão dos próprios adolescentes?
- Quais os temas prioritários identificados pelos adolescentes para a sua ação?

- Quais as propostas apresentadas pelos adolescentes para enfrentar os problemas?
- Quais as ações desenvolvidas pelos e com os adolescentes para enfrentar os problemas e quais os seus resultados?
- Como foi dado o feedback sobre a participação dos adolescentes nos processos?
- Quais as principais lições aprendidas pelos adolescentes no processo?
- Quais os interlocutores dos adolescentes no município?
- Qual o tipo de treinamento oferecido a técnicos municipais que trabalham com adolescentes para promover a participação?
- Qual o tipo de suporte oferecido aos adolescentes para qualificar a sua participação?
- Quais os problemas enfrentados no município para assegurar a participação de adolescentes e como enfrentá-los?

O mais importante é oferecer uma metodologia de avaliação que possa ser utilizada em qualquer iniciativa de garantia de direitos pautada na participação de adolescentes, com um leque de indicadores que possam ser selecionados pelos *stakeholders*, de acordo com as suas necessidades e interesses.

Somente qualificando os seus insumos nas áreas de comunicação e mobilização social, desenvolvimento de capacidades técnicas dos atores locais para otimizar as políticas públicas, monitoramento e avaliação do desempenho dos municípios do Selo, o Unicef contribuirá efetivamente para que adolescentes tenham voz, sejam ouvidos e influenciem decisões em suas famílias, escolas, comunidades e municípios; para que eles se organizem e atuem coletivamente como agentes de transformação de suas realidades, fortalecendo a sociedade civil e tomando posição sobre o jogo político de forma qualificada e sem manipulação.

REFERÊNCIAS

- A PARTICIPAÇÃO de crianças e adolescentes e os planos de educação. **Ação educativa**. 1. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2013, 48 p.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 85 p. (Coleção Primeiros Passos).
- BOULLOSA, R.; ARAÚJO, E. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010. 264 p.
- BRASIL. Casa Civil. Lei Federal 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da criança e do Adolescente e dá outras providências. **Coleção de leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: janeiro de 2014.
- _____. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Nova delimitação do semi-árido brasileiro**. Brasília, DF: MIN, 2005
- CALMON, K. M. N. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 19. p. 1-70, jun. 1999.
- CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). **Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social**. Brasília-DF: Editora Instituto Ambiental Brasil Sustentável, 2013.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994. p. 103-115.
- _____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 21-29, out. 2005.
- FLICK, U. Entrevistas. In: _____ (Org.). **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 145-163.
- _____. Grupos Focais. In: _____ (Org.). **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 180-193.

FREITAS, H.; OLIVEIRA, M. Focus group: instrumentalizando o seu planejamento. In: SILVA, A. B. G.; CHRISTIANE K.; BANDEIRA-DE-MELO, R. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 325-45.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: SILVA, A. B. G.; CHRISTIANE K.; BANDEIRA-DE-MELO, R. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 301-23.

GOHN, M. G. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: avaliação de políticas públicas de educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27-38, jan./mar. 2006.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista Famecos*, Porto Alegre, v. 1, n. 27, 2005. p. 58-78. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3323/2581> >. Acesso em: 24 ago. 2014.

GOULART, D. C. Opostos que não se atraem: a sociedade civil para Gramsci e os neoliberais. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 19/20, p. 66-79, 2º sem. 2007; 1º sem. 2008. Disponível em < <http://revistas.pucsp.br/index.php/l/article/view/18753/13944> >. Acesso em: 24 ago. 2014.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-60, abr/jun 2005.

_____. **Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. São Paulo: Anablume, Fapesp, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/quemsomos/ensino/area-restrita/turma-3/se-3-estrategias-e-instrumentos-de-desenvolvimento-e-requalificacao-territorial/avaliacao-e-sistemas-de-suporte-a-decisao/textos-prof-jair-sampaio-soares-jr/textos-para-leitura/JANNUZZI,%20Paulo%20de%20Martino.%20Repensando%20a%20pratica%20de%20uso%20de%20indicadores%20sociais%20na%20formulaco%20e%20avaliacao%20de%20politicass%20publicas%20municipais.pdf>> Acesso em: 5 mai. 2014.

LANSDOWN, G. **Framework for monitoring and evaluating children's participation** – a preparatory draft for piloting. [S.l.]: Save the Children, 2011. Disponível em: < <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/framework-monitoring-and-evaluating-childrens-participation-preparatory-draft-piloting>>. Acesso em: junho de 2013.

_____. **Promoting children's participation in democratic decision-making**. Florença: UNICEF, 2001.

_____. **The evolving capacities of the child**. Florença: UNICEF, 2005.

MARBACK NETO, G. **Avaliação: instrumento de gestão universitária**. Vila Velha: Editora Hoper, 2007.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990.

_____. **Convention on the Rights of the Child**. General Comment No. 12 (2009) - The right of the child to be heard. Committee on the Rights of the Child. 51st session. Geneva, 25 May-12 Jun 2009.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Resolução 217. A III da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de Novembro de 1948.

_____. **Um mundo para as crianças**: relatório da sessão especial da assembléia geral das nações unidas sobre a criança – as metas das Nações Unidas para o Milênio. Nova Iorque, 2002. Suplemento 3.

SALIBA, C. R. Resenha de Sociedade civil e espaços públicos no Brasil de Evelina Dagnino. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 161-165, 2003.

SANTOS NETO, E. Paulo Freire e Gramsci: contribuições para pensar educação, política e cidadania no contexto neoliberal. **Revista Múltiplas Leituras**, São Bernardo do Campo, v. 2, n. 2, p. 25-39, jul. /dez. 2009.

SAVE THE CHILDREN. Practice standards in children's participation. International Save the Children Alliance 2005. Disponível em: <www.savethechildren.net>. Acesso em: julho de 2014.

SEMERARO, G. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 66, p. 65-83, abr. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n66/v20n66a3.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014..

SILVA, R. A. M. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)–Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/Roberto/Marinho/Alves/da/Silva.pdf>>. Acesso em: julho de 2014.

TAVARES, A. O. Participação. In: BOULLOSA, R. F. (Org). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 133-35.

TEODÓSIO, A. S. S. Organizações da sociedade civil. In: BOULLOSA, R. F. (Org). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 128-32.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **1º Fórum comunitário**: guia de orientação para os municípios do Semiárido: Selo UNICEF Município Aprovado Edição 2009-2012 /. – Brasília, DF: UNICEF, 2010. 52 p.: il.

_____. **2º Fórum comunitário**: guia de orientação para os municípios do semiárido: selo UNICEF Município Aprovado Edição 2009-2012. Brasília, DF: UNICEF, 2012. 42 p.: il.

_____. **Cidadania dos adolescentes:** dicas para promover a participação de adolescentes nos municípios do semiárido: selo UNICEF Município Aprovado Edição 2009-2012. Brasília, DF: UNICEF, 2010. 36 p.: il.

_____. **Cultura e identidade:** comunicação para a igualdade étnico-racial: guia de orientação para os municípios do semiárido: selo UNICEF Município Aprovado Edição 2009-2012. Brasília, DF: UNICEF, 2011. 48 p.: il.

_____. **Educação para a convivência com o semiárido:** guia de orientação para os municípios: Selo UNICEF Município Aprovado Edição 2009-2012. Brasília, DF: UNICEF, 2011. 52 p.: il.

_____. **Esporte e cidadania:** guia de orientação para os municípios do semiárido: selo UNICEF Município Aprovado Edição 2009-2012. Brasília, DF: UNICEF, 2011. 52 p.: il.

_____. **Guia para a participação cidadã dos adolescentes:** superando desigualdades nos centros urbanos brasileiros, Brasília, DF: UNICEF, 2013.

_____. **O direito de ser adolescente:** oportunidades para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades. Brasília: UNICEF, 2011.

_____. **Competências para a vida:** trilhando caminhos de cidadania. Brasília: UNICEF, 2012.

_____. **O selo UNICEF Município Aprovado Edição 2009-2012:** guia metodológico. Brasília, DF: UNICEF, 2009.

_____. **Selo Unicef município aprovado semiárido:** resultados do selo 2009-2012. Brasília, DF: UNICEF, 2014.

_____. Regional office for Latin America and the Caribbean. **What works:** adolescent participation in Latin America and the Caribbean – finding their voices: engaging adolescents in meaningful participation strategies. Panama City: UNICEF, 2010.

VERGARA, S. C. Análise do discurso. In: _____ (Org.). **Método de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005. p. 25-36.

WANDERSMAN, A. et al. Empowerment evaluation: principles and action. In: _____ (Org.). **Participatory community research:** theories and methods in action. Washington, DC: American Psychological Association, v. 23, p. 139-56, 2004.

WEISS, C. H. **Evaluation:** methods for studying programs and policies. 2. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXOS

ANEXO A – Roteiro de Entrevista: ARTICULADOR

Nome:	
Escolaridade: () EF () EM () Graduação () Pós Faixa etária: () 20-30 () 31-40 () 41-50 () 51-60	
Profissão:	
Org./cargo:	
Edições do Selo que participou: () 2005-2006 () 2007-2008 () 2009-2012 () 2013-2016	
E-mail:	Telefones:
Endereço:	
Local da entrevista:	Data:

1. Como você foi convidado a entrar no Selo Unicef Município Aprovado? Por que se interessou em trabalhar na iniciativa? Acumulou funções para realizar o trabalho? Como organizou o seu tempo? Recebeu remuneração pela atividade?
2. Como articulou parcerias com as secretarias municipais, CMDCA e organizações da sociedade civil para formar a Comissão Pró-Selo? Como se deu a condução dos trabalhos ao longo da Edição 2009-2012?
3. Como selecionou os mobilizadores dos temas de Participação Social (educação, cultura e esporte)?
4. Como vê o trabalho do articulador do Selo e dos mobilizadores dos temas de Participação Social? Quais os maiores desafios enfrentados pelo articulador no cumprimento de suas funções?
5. Como você definiria participação política? E participação política de adolescentes?
6. Quais estratégias usou para mobilizar e assegurar a participação dos adolescentes nas atividades do Selo (na Comissão Pró-Selo, nos temas de Participação Social, nos Fóruns Comunitários)?
7. Quais estratégias usou para incluir os adolescentes mais vulneráveis? Como deficientes, meninas, negros, indígenas e moradores da zona rural foram convidados a participar do Selo? Quais dificuldades enfrentou e estratégias usou para superá-las?
8. Como se deu o contato com as famílias no processo do Selo?
9. Como você ouvia os adolescentes? Que tipo de espaços, debates e decisões os adolescentes eram convidados a participar? Como você se relacionava com Grupos de Trabalho (GT) e de Estudos (GE) dos temas de Participação Social?
10. Como foi a participação dos adolescentes no desenvolvimento das ações do Selo? Como foi a participação inicial? Como isso evoluiu? Apresente situações do processo do Selo nas quais os adolescentes atuaram com autonomia/liberdade?
11. O município criou o Núcleo de Mobilização de Adolescentes proposto pelo Unicef? Como o Núcleo contribuiu no desenvolvimento das ações do Selo?
12. Quais indicadores sociais/problemas revelaram-se mais significativos no diagnóstico da situação das crianças e adolescentes? Quais foram apontados pelos adolescentes? Como o Selo contribuiu para o enfrentamento destes problemas?

13. Qual o nível de contribuição dos adolescentes na melhoria dos indicadores sociais apontados no diagnóstico? Quais os resultados alcançados pelo município com a contribuição dos adolescentes?
14. Em sua opinião, o que pode-se esperar da participação de adolescentes na vida do município e nas políticas públicas? Até onde eles podem contribuir e influenciar?
15. Quais os possíveis riscos da participação de adolescentes no Selo? Isso gerou algum tipo de preocupação e cuidados de sua parte ou da Comissão Pró-Selo?
16. Quais espaços/iniciativas sociais de estímulo à participação de adolescentes foram criados a partir do Selo?
17. Quais os desafios/obstáculos para a promoção da participação de adolescentes no município?
18. Em sua opinião, quais atores foram considerados pelos adolescentes estratégicos no apoio às suas ações?
19. O Selo contribuiu de alguma forma para mudar a visão do governo e da sociedade sobre os adolescentes? Como? O que mudou?
20. O que você aprendeu sobre participação de adolescentes com a experiência do Selo? Sua visão sobre o tema mudou no processo?
21. Quais as mudanças substanciais ocorridas nas escolas da rede municipal a partir da implantação do Selo Unicef? Em que medida aumentou a participação de crianças e adolescentes na gestão escolar?
22. Quais instrumentos foram usados na divulgação do trabalho do Selo nas escolas e comunidades? Como as mídias digitais apoiaram o trabalho com os adolescentes e a participação destes nas políticas públicas?
23. Quais guias do Unicef você utilizou na caminhada do Selo? Como você trabalhou com as publicações? Quais os obstáculos enfrentados no cumprimento das etapas propostas pelo Unicef?
24. Quais sugestões dá ao Unicef para melhorar os guias do Selo e torná-los mais amigáveis ao público adolescente?

**ANEXO B – Roteiro de Entrevista: MOBILIZADOR DO TEMA EDUCAÇÃO
PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO**

Nome:	
Escolaridade: () EF () EM () Graduação () Pós	Faixa etária: () 20-30 () 31-40 () 41-50 () 51-60
Profissão:	
Org./cargo:	
Edições do Selo que participou: () 2005-2006 () 2007-2008 () 2009-2012 () 2013-2016	
E-mail:	Telefones:
Endereço:	
Local da entrevista:	Data:

1. Como você foi convidado a entrar no Selo Unicef Município Aprovado? Por que se interessou em trabalhar na iniciativa? Acumulou funções para realizar o trabalho? Como organizou o seu tempo? Recebeu remuneração pela atividade?
2. Como você definiria participação política? E participação política de adolescentes?
3. Como mobilizou – 1) adolescentes; 2) famílias; 3) escolas; e 4) comunidades – para desenvolver o tema?
4. Quantas e quais escolas foram envolvidas?
5. Como trabalhou com professores e gestores escolares para desenvolver as atividades do Selo, promovendo a participação de adolescentes e mudanças no currículo escolar?
6. Como planejou e implementou atividades propostas no guia do Unicef?
7. 1ª etapa - pesquisa
8. 2ª etapa - desdobramento da pesquisa
9. 3ª etapa - mobilização comunitária
10. 4ª etapa - avaliação do processo educativo
11. Como os adolescentes participaram de cada uma dessas etapas? Que tipo de capacitação e/ou orientação foi oferecido aos adolescentes?
12. Quais parcerias foram firmadas para o desenvolvimento do trabalho? Como se deu a formação, discussão e atuação do Grupo de Trabalho (GT) e dos Grupos de Estudos (GE) do tema? Como foi a receptividade de pessoas e organizações para desenvolver o tema? Quais motivos foram apresentados por pessoas/organizações que se recusaram a participar?
13. Como foi a participação dos adolescentes nestes grupos? Que tipo de espaços, debates e decisões os adolescentes eram convidados a participar?

14. Como o GT dialogou com: as escolas municipais, o articulador, a Comissão Pró-Selo e as secretarias municipais? Como a Secretaria Municipal de Educação apoiou o desenvolvimento do tema? Quais dados foram disponibilizados pela SME para a realização da pesquisa?
15. Quais gestores/lideranças municipais atenderam os adolescentes e em quais circunstâncias (entrevistas, reuniões, etc.)?
16. Quais roteiros temáticos (educação, saúde, meio ambiente e assistência social) foram trabalhados? Como foram escolhidos?
17. O que mais chamou atenção nos resultados da pesquisa de campo (a partir dos roteiros temáticos)?
18. Quais produtos foram elaborados pelos estudantes para abordar e disseminar o tema?
19. Como a linha de base, o diagnóstico e o plano de ação foram incluídos no currículo escolar?
20. Como os resultados da pesquisa foram apresentados e debatidos com a comunidade? (Onde foi o evento? Como foi a divulgação? Quem participou? Quem preparou e fez as apresentações?)
21. Quais as propostas apresentadas – 1) pelos alunos; e 2) pela comunidade – para solucionar os problemas apontados pelos indicadores sociais e pela pesquisa de campo?
22. Quais demandas ou sugestões dos adolescentes foram ouvidas/atendidas pela escola e pelo município?
23. Como você promoveu a integração entre adolescentes engajados nos 3 temas de Participação Social?
24. O seu município criou o Núcleo de Mobilização de Adolescentes proposto pelo Unicef? Como o Núcleo contribuiu no desenvolvimento das ações do Selo?
25. Como você avalia a participação dos adolescentes no tema? O que esperar da participação de adolescentes na vida do município e nas políticas públicas? Até onde eles podem contribuir e influenciar?
26. Como GT e GE avaliaram mudanças no cotidiano de alunos, famílias, escolas e comunidades?
27. Qual o desdobramento do tema nas políticas públicas? Quais as mudanças substanciais ocorridas nas escolas da rede municipal a partir da implementação do Selo? O que foi incluído no currículo escolar? Em que medida aumentou a participação de crianças e adolescentes na gestão escolar?
28. Como os resultados do trabalho de Educação para a Convivência com o Semiárido foram avaliados no 2º Fórum Comunitário?
29. Como você avalia os Fóruns Comunitários em termos de sua contribuição à participação popular na gestão e ao controle social?
30. Como foi a participação dos adolescentes nos Fóruns Comunitários? Até que ponto eles conheciam o Selo como um todo?
31. Quais instrumentos foram usados na divulgação do trabalho do Selo nas escolas e comunidades? Como as mídias digitais apoiaram o trabalho com os adolescentes e a participação destes nas políticas públicas?
32. Como vê o trabalho do Articulador do Selo e dos Mobilizadores de Participação Social?
33. Quais guias do Unicef você utilizou na caminhada do Selo? Como você trabalhou com as publicações? Quais os obstáculos enfrentados no cumprimento das etapas propostas pelo Unicef?

34. Quais sugestões dá ao Unicef para melhorar os guias do Selo e torná-los mais amigáveis ao público adolescente?
35. Quais espaços/iniciativas de estímulo à participação de adolescentes foram criados a partir do Selo?
36. De que forma o Selo contribuiu para mudar a sua visão e as suas práticas educativas com adolescentes? O que você aprendeu sobre participação de adolescentes com a experiência do Selo? Sua visão sobre o tema mudou no processo?
37. O Selo contribuiu de alguma forma para mudar a visão do governo e da sociedade sobre os adolescentes? Como? O que mudou?
38. Quais os desafios para a promoção da participação de adolescentes no município?
39. A participação pode trazer algum tipo de risco para os adolescentes? Isso gerou algum tipo de preocupação e cuidados por parte da escola?
40. Quais as competências necessárias aos educadores para promover a participação? E quais as competências necessárias aos adolescentes para participar?

ANEXO C – Roteiro de Entrevista: MOBILIZADOR DO TEMA CULTURA E IDENTIDADE – COMUNICAÇÃO PARA A IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL

Nome:	
Escolaridade: () EF () EM () Graduação () Pós	Faixa etária: () 20-30 () 31-40 () 41-50 () 51-60
Profissão:	
Org./cargo:	
Edições do Selo que participou: () 2005-2006 () 2007-2008 () 2009-2012 () 2013-2016	
E-mail:	Telefones:
Endereço:	
Local da entrevista:	Data:

1. Como você foi convidado a entrar no Selo Unicef Município Aprovado? Por que se interessou em trabalhar na iniciativa? Acumulou funções para realizar o trabalho? Como organizou o seu tempo? Recebeu remuneração pela atividade?
2. Como você definiria participação política? E participação política de adolescentes?
3. Como mobilizou – 1) adolescentes; 2) famílias; 3) escolas; e 4) comunidades – para desenvolver o tema?
4. Quantas e quais escolas foram envolvidas?
5. Como trabalhou com professores e gestores escolares para desenvolver as atividades do Selo, promovendo a participação de adolescentes e mudanças no currículo escolar?
6. Como planejou e implementou atividades propostas no guia do Unicef?
7. Levantamento escolar sobre a implementação das leis 10.639 e 11.645
8. Álbum de cultura e identidade afro-brasileira e indígena
9. Produção de peças de comunicação
10. Como os adolescentes participaram de cada uma dessas etapas? Que tipo de capacitação e/ou orientação foi oferecido aos adolescentes?
11. Quais parcerias foram firmadas para o desenvolvimento do trabalho? Como se deu a formação, discussão e atuação do Grupo de Trabalho (GT) e dos Grupos de Estudos (GE) do tema? Como foi a receptividade de pessoas e organizações para desenvolver o tema? Quais motivos foram apresentados por pessoas/organizações que se recusaram a participar?
12. Como foi a participação dos adolescentes nestes grupos? Que tipo de espaços, debates e decisões os adolescentes eram convidados a participar?
13. Como o GT dialogou com: as escolas municipais, o articulador, a Comissão Pró-Selo e as secretarias municipais? Como a Secretaria Municipal de Educação apoiou o desenvolvimento do tema? Quais dados foram disponibilizados pela SME para a realização da pesquisa?

14. O que mais chamou atenção nos resultados do levantamento escolar sobre a implementação das leis 10.639 e 11.645? Como as informações foram trabalhadas pelas escolas e Secretaria Municipal de Educação?
15. Quais expressões culturais dos povos indígenas e afro-brasileiros foram pesquisadas? Como os adolescentes atuaram? Quais lideranças/personalidades locais foram entrevistadas por eles?
16. Quais peças de comunicação foram elaboradas pelos estudantes para abordar e disseminar o tema? Como as mídias digitais vêm facilitando a participação de adolescentes nas políticas públicas?
17. Como você promoveu a integração entre adolescentes engajados nos 3 temas de Participação Social?
18. O seu município criou o Núcleo de Mobilização de Adolescentes proposto pelo Unicef? Como o Núcleo contribuiu no desenvolvimento das ações do Selo?
19. Como você avalia a participação dos adolescentes no tema? O que esperar da participação de adolescentes na vida do município e nas políticas públicas? Até onde eles podem contribuir e influenciar?
20. Como GT e GE avaliaram mudanças para alunos, famílias, escolas e comunidades? Como avaliam resultados em relação ao respeito e valorização da diversidade (gênero, cor da pele, religião, etc.)?
21. Qual o desdobramento do tema nas políticas públicas? Quais as mudanças substanciais ocorridas nas escolas da rede municipal a partir da implementação do Selo? Como o município implantou a história e cultura afro-brasileira e indígena no currículo escolar? Como este legado vem sendo trabalhado nas escolas?
22. Como os resultados do trabalho de Cultura e Identidade foram avaliados no 2º Fórum Comunitário?
23. Como você avalia os Fóruns Comunitários em termos de sua contribuição à participação popular na gestão e ao controle social?
24. Como foi a participação dos adolescentes nos Fóruns Comunitários? Até que ponto eles conheciam o Selo como um todo?
25. Como vê o trabalho do Articulador do Selo e dos Mobilizadores de Participação Social?
26. Quais guias do Unicef você utilizou na caminhada do Selo? Como você trabalhou com as publicações? Quais os obstáculos enfrentados no cumprimento das etapas propostas pelo Unicef?
27. Quais sugestões dá ao Unicef para melhorar os guias do Selo e torná-los mais amigáveis ao público adolescente?
28. Quais espaços/iniciativas de estímulo à participação de adolescentes foram criados a partir do Selo?
29. De que forma o Selo contribuiu para mudar a sua visão e as suas práticas educativas com adolescentes? O que você aprendeu sobre participação de adolescentes com a experiência do Selo? Sua visão sobre o tema mudou no processo?
30. O Selo contribuiu de alguma forma para mudar a visão do governo e da sociedade sobre os adolescentes? Como? O que mudou?
31. Quais os desafios para a promoção da participação de adolescentes no município?
32. A participação pode trazer algum tipo de risco para os adolescentes? Isso gerou algum tipo de preocupação e cuidados por parte da escola?

33. Quais as competências necessárias aos educadores para promover a participação? E quais as competências necessárias aos adolescentes para participar?

ANEXO D – Roteiro de Entrevista: MOBILIZADOR DO TEMA ESPORTE E CIDADANIA

Nome:	
Escolaridade: () EF () EM () Graduação () Pós Faixa etária: () 20-30 () 31-40 () 41-50 () 51-60	
Profissão:	
Org./cargo:	
Edições do Selo que participou: () 2005-2006 () 2007-2008 () 2009-2012 () 2013-2016	
E-mail:	Telefones:
Endereço:	
Local da entrevista:	Data:

1. Como você definiria participação política? E participação política de adolescentes?
2. Como você foi convidado a entrar no Selo Unicef Município Aprovado? Por que se interessou em trabalhar no Selo Unicef Município Aprovado? Acumulou funções para realizar o trabalho? Como organizou o seu tempo? Recebeu remuneração pela atividade?
3. Como mobilizou – 1) adolescentes, 2) famílias, 3) escolas e 4) comunidades – para desenvolver o tema Esporte e Cidadania?
4. Quantas e quais escolas e comunidades foram envolvidas?
5. Como trabalhou com professores e gestores escolares para desenvolver as atividades do Selo, promovendo a participação de adolescentes e mudanças no currículo escolar?
6. Como planejou e implementou atividades propostas no guia do Unicef?
7. Levantamento sobre esporte e cidadania no município
8. Produção de peças de comunicação
9. Circuito de esporte e cidadania
10. Audiência pública
11. Como os adolescentes participaram de cada uma dessas etapas? Que tipo de capacitação e/ou orientação foi oferecido aos adolescentes?
12. Quais parcerias foram firmadas para o desenvolvimento do trabalho? Como se deu a formação, discussão e atuação do Grupo de Trabalho (GT) e dos Grupos de Estudos (GE) do tema? Como foi a receptividade de pessoas e organizações para desenvolver o tema? Quais motivos foram apresentados por pessoas/organizações que se recusaram a participar?
13. Como foi a participação dos adolescentes nestes grupos? Que tipo de espaços, debates e decisões os adolescentes eram convidados a participar?
14. Como o GT dialogou com: as escolas municipais, o articulador, a Comissão Pró-Selo e as secretarias municipais? Como a Secretaria Municipal de Educação apoiou o desenvolvimento do tema? Quais dados foram disponibilizados pela SME para a realização da pesquisa?

15. Quais gestores/lideranças municipais atenderam os adolescentes e em quais circunstâncias (entrevistas, reuniões, etc.)?
16. Como a linha de base, o diagnóstico e o plano de ação foram usados no levantamento sobre esporte e cidadania no município?
17. O que mais chamou atenção nos resultados do questionário de levantamento sobre esporte e cidadania?
18. Quais peças de comunicação foram elaboradas pelos estudantes para abordar e disseminar o direito ao esporte educacional seguro e inclusivo? (Ver temas e públicos) Como as mídias digitais apoiaram o trabalho com os adolescentes e a participação destes nas políticas públicas?
19. Como foi a audiência pública? Quais as propostas apresentadas para solucionar os problemas apontados pelo levantamento e promover o esporte educacional seguro e inclusivo? Qual o desdobramento do tema nas políticas públicas?
20. Como as escolas estão trabalhando os pilares do esporte educacional? (Ensinar esporte para todos; ensinar bem para todos; ensinar mais do que esporte para todos; ensinar a gostar de esporte)
21. Como você promoveu a integração entre adolescentes engajados nos 3 temas de Participação Social?
22. O seu município criou o Núcleo de Mobilização de Adolescentes proposto pelo Unicef? Como o Núcleo contribuiu no desenvolvimento das ações do Selo?
23. Como você avalia a participação dos adolescentes no tema? O que esperar da participação de adolescentes na vida do município e nas políticas públicas? Até onde eles podem contribuir e influenciar?
24. Como o GT avalia mudanças no cotidiano de alunos, famílias, escolas e comunidades?
25. Como os resultados do trabalho de Esporte e Cidadania foram avaliados no 2º Fórum Comunitário?
26. Como você avalia os Fóruns Comunitários em termos de sua contribuição à participação popular na gestão e ao controle social?
27. Como foi a participação dos adolescentes nos Fóruns Comunitários? Até que ponto eles conheciam o Selo como um todo?
28. Como vê o trabalho do Articulador do Selo e dos Mobilizadores de Participação Social?
29. Quais guias do Unicef você utilizou na caminhada do Selo? Como você trabalhou com as publicações? Quais os obstáculos enfrentados no cumprimento das etapas propostas pelo Unicef?
30. Quais sugestões dá ao Unicef para melhorar os guias do Selo e torná-los mais amigáveis ao público adolescente?
31. Quais espaços/iniciativas de estímulo à participação de adolescentes foram criados a partir do Selo?
32. De que forma o Selo contribuiu para mudar a sua visão e as suas práticas educativas com adolescentes? O que você aprendeu sobre participação de adolescentes com a experiência do Selo? Sua visão sobre o tema mudou no processo?
33. O Selo contribuiu de alguma forma para mudar a visão do governo e da sociedade sobre os adolescentes? Como? O que mudou?
34. Quais os desafios para a promoção da participação de adolescentes no município?

35. A participação pode trazer algum tipo de risco para os adolescentes? Isso gerou algum tipo de preocupação e cuidados por parte da escola?
36. Quais as competências necessárias aos educadores para promover a participação? E quais as competências necessárias aos adolescentes para participar?

ANEXO E – Roteiro de Entrevista: ADOLESCENTES

Nome:	Idade:
Série:	Escola:
Edições do Selo que participou: () 2005-2006 () 2007-2008 () 2009-2012 () 2013-2016	
Função no Selo:	
E-mail:	Telefones:
Endereço:	
Local da entrevista:	Data:

1. Eu gostaria de iniciar conhecendo um pouco da sua vida aqui no município.
2. Você já pensou em mudar para outra cidade? Qual e por que?
3. Em sua opinião, o que significa a participação política de adolescentes? Como/onde ela acontece no município?
4. O que é o Selo Unicef Município Aprovado?
5. Como você conheceu e foi convidado a participar? Foi uma opção sua fazer parte das ações do Selo ou foi uma atividade obrigatória da escola?
6. Como você participou do Selo? Conte um pouco sobre a sua experiência (na Comissão Pró-Selo; Grupos de Trabalho (GT) ou Grupos de Estudos (GE) dos temas de Participação Social; Núcleo de Mobilização de Adolescentes; Fóruns Comunitários; etc.)? Como se devam as discussões nestes espaços? Em que medida as opiniões dos adolescentes eram ouvidas?
7. Como a sua escola usou a linha de base, o diagnóstico da situação das crianças e adolescentes, o Plano de Ação Municipal do Selo e os resultados das pesquisas de campo na sala de aula?
8. Quais questões/problemas mais lhe chamaram atenção nos levantamentos de educação, cultura e esportes? Como você contribuiu para enfrentar os problemas?
9. Como os adolescentes ajudaram o município na caminhada do Selo? Suas ideias e sugestões foram ouvidas? Quais demandas/propostas dos adolescentes (para melhorar a escola ou a comunidade) foram ouvidas/atendidas? Qual foi a ação do Selo mais difícil de realizar? Por que?
10. Como os professores contribuíram para que você e os demais adolescentes tivessem uma boa participação? Que outras pessoas e/ou organizações apoiaram as ações desenvolvidas pelos adolescentes? Como? Como é a sua relação com o/s mobilizador/es do Selo?
11. Como você mobilizou outros adolescentes para participar do Selo? Como você envolveu a sua família, a sua escola e a sua comunidade no Selo?
12. Quais produtos os adolescentes elaboraram para debater e divulgar os temas (peças de comunicação, teatro, paródia, etc.)? Que resultados alcançaram com isso?
13. Independente do Selo, de que forma você tem atuado para transformar o lugar onde você vive?

14. Conte um pouco sobre suas experiências de participação em outros espaços (representação em eventos, liderança de classe, grêmio escolar, projetos sociais, associação comunitária, conselhos, redes sociais, etc.). Como esta experiência se relaciona com a do Selo?
15. Quais iniciativas de estímulo à participação de adolescentes foram criadas (ou fortalecidas) a partir do Selo?
16. Você acredita que os adolescentes ajudaram o município a receber a certificação do Unicef? Por que? Qual o peso/importância dessa contribuição? Você se sente corresponsável pela certificação (ou um coprodutor do Selo)?
17. O que você ganhou com essa experiência de participação? O que aprendeu sobre o município?
18. Como os seus pais viam/veem a sua participação no Selo (e em outros espaços)? O que mudou na sua vida em família depois que você entrou no Selo?
19. O que a sua escola, comunidade e município ganharam com o engajamento dos adolescentes no Selo?
20. Você acha que o Selo contribuiu de alguma forma para mudar a visão dos pais, lideranças comunitárias, gestores escolares e municipais sobre os adolescentes? Como? O que mudou?
21. Em sua opinião, quais as condições ideais para a participação dos adolescentes? O que é preciso para assegurar uma boa participação na família, na escola, na comunidade e no município?
22. Na prática, faltou alguma coisa para assegurar uma boa participação dos adolescentes no Selo? Quais os desafios para a promoção da participação de adolescentes no município?

ANEXO F – Roteiro de Entrevista: PAIS, MÃES OU RESPONSÁVEIS

Nome:	
Escolaridade: () EF () EM () Graduação () Pós Faixa etária: () 20-30 () 31-40 () 41-50 () 51-60	
Profissão:	
Nome do filho/a:	
E-mail:	Telefones:
Endereço:	
Local da entrevista:	Data:

1. O seu filho costuma participar das decisões da casa/família?
2. Como começou a história de participação do seu filho na escola, na comunidade e no município? Como você vê isso?
3. O que você conhece sobre o Selo Unicef Município Aprovado? E sobre o Unicef?
4. Como foi a participação do seu filho no Selo? Conte um pouco sobre as atividades que você acompanhou de perto.
5. Quem apoiou a participação do seu filho no Selo (pessoas e organizações)? Como?
6. Quais os benefícios da participação do seu filho no Selo? Houve alguma mudança de comportamento por parte dele? O que mudou na relação com a família?
7. Quais os benefícios da participação de adolescentes para a escola, a comunidade e o município? Todos ganham com isso?
8. Você acredita que os adolescentes ajudaram o município a receber a certificação do Unicef? Por que?
9. O que mudou na vida dos adolescentes em geral a partir do Selo?
10. Você acha que o Selo contribuiu de alguma forma para mudar a visão da sociedade sobre os adolescentes? Como? O que mudou?
11. Você acha que a participação pode trazer algum tipo de risco para o seu filho? Isso gera algum tipo de preocupação e cuidados por parte da família?

ANEXO G – Roteiro de Entrevista: ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Nome:	
Escolaridade: () EF () EM () Graduação () Pós Faixa etária: () 20-30 () 31-40 () 41-50 () 51-60	
Profissão:	
Org./cargo:	
Edições do Selo que participou: () 2005-2006 () 2007-2008 () 2009-2012 () 2013-2016	
Função no Selo:	
E-mail:	Telefones:
Endereço:	
Local da entrevista:	Data:

1. Como você definiria participação política? E participação política de adolescentes?
2. Qual a natureza do trabalho desenvolvido por sua organização? Como ela promove a participação de adolescentes?
3. Como a sua organização entrou no Selo Unicef Município Aprovado e contribuiu no desenvolvimento das ações? Como apoiou a participação de adolescentes?
4. Como os adolescentes contribuíram no desenvolvimento das ações do Selo (ideias, sugestões, ações)?
5. Como foi a participação dos adolescentes nos Fóruns Comunitários? Até que ponto eles conheciam o Selo como um todo?
6. Como você avalia os Fóruns Comunitários em termos de sua contribuição à participação popular na gestão e ao controle social?
7. Como os resultados dos temas de Participação Social foram avaliados no 2º Fórum Comunitário?
8. Qual o desdobramento dos temas nas políticas públicas de educação, cultura e esporte? Quais as mudanças substanciais ocorridas nas escolas da rede municipal a partir da implementação do Selo? O que foi incluído no currículo escolar? Em que medida aumentou a participação de crianças e adolescentes na gestão escolar?
9. O que esperar da participação de adolescentes na vida do município? Até onde eles podem contribuir nas decisões da gestão municipal e influenciar nas políticas públicas?
10. O que mudou na vida dos adolescentes a partir do Selo? Quais demandas ou sugestões dos adolescentes foram ouvidas/atendidas?
11. Quais espaços/iniciativas de estímulo à participação de adolescentes foram criados a partir do Selo?
12. A participação pode trazer algum tipo de risco para os adolescentes? Isso gera algum tipo de preocupação e cuidados por parte de sua organização?
13. Quais as competências necessárias aos educadores para promover a participação? E quais as competências necessárias aos adolescentes para participar?
14. Quais os desafios para a promoção da participação de adolescentes no município?

15. O Selo contribuiu de alguma forma para mudar a visão do governo e da sociedade sobre os adolescentes? Como? O que mudou?
16. Quais guias do Unicef você utilizou na caminhada do Selo? Como você trabalhou com as publicações? Quais os obstáculos enfrentados no cumprimento das etapas propostas pelo Unicef?
17. Quais sugestões dá ao Unicef para melhorar os guias do Selo e torná-los mais amigáveis ao público adolescente?

ANEXO H – Roteiro de Entrevista: PROFESSORES E DIRETORES DE ESCOLAS

Nome:	
Escolaridade: () EF () EM () Graduação () Pós	Faixa etária: () 20-30 () 31-40 () 41-50 () 51-60
Formação:	Universidade:
Escola:	Cargo:
Quando começou a lecionar?	Série (atual):
Edições do Selo que participou: () 2005-2006 () 2007-2008 () 2009-2012 () 2013-2016	
Função no Selo:	
E-mail:	Telefones:
Endereço:	
Local da entrevista:	Data:

1. Como você e/ou a sua escola entraram no Selo Unicef Município Aprovado?
2. Qual foi a sua contribuição no processo para o alcance dos objetivos do Selo?
3. Como você definiria participação política? E participação política de adolescentes?
4. Como você ouve os seus alunos? Como estimula a sua participação? Quais os espaços e formas de participação na escola?
5. Como a escola se organizou para promover a participação de adolescentes no Selo Unicef (nos Fóruns Comunitários e nos 3 temas de Participação Social)? Descrever:
6. Como a escola mobilizou professores e alunos?
7. Quais parcerias foram firmadas para o desenvolvimento do trabalho? Como foi o processo de capacitação e orientação de professores e alunos para o desenvolvimento das atividades do Selo?
8. Como se deu a formação de Grupos Trabalho (GT) e de Grupos de Estudos (GE)? - Educação, cultura e esporte.
9. Como foi a participação dos adolescentes em cada uma das etapas?
10. Como se deu a relação da escola com o Articulador, a Comissão Pró-Selo, a SME e demais secretarias e a comunidade? Como a Secretaria Municipal de Educação apoiou o desenvolvimento das atividades? Quais dados foram disponibilizados pela SME para a realização das pesquisas/levantamentos?
11. Como os adolescentes mobilizaram os seus pares? Quais produtos foram elaborados pelos estudantes para abordar e disseminar o tema?
12. Como os temas trabalhados, produtos e resultados foram apresentados e debatidos com a comunidade?
13. Como se deu a avaliação do processo do Selo? O que pensa sobre a avaliação do eixo de Participação Social proposta/realizada pelo Unicef?
14. Como a linha de base, o diagnóstico e o plano de ação foram incluídos no currículo escolar?
15. Quais gestores/lideranças municipais atenderam os adolescentes e em quais circunstâncias (entrevistas, reuniões, etc.)?

16. O que mais chamou atenção nos resultados das pesquisas/levantamentos de educação, cultura e esporte?
17. Quais as propostas apresentadas – 1) pelos alunos; e 2) pela comunidade – para solucionar os problemas apontados pelos indicadores sociais e pela pesquisa de campo?
18. Quais demandas ou sugestões dos adolescentes foram ouvidas/atendidas pela escola e pelo município?
19. Como você promoveu a integração entre adolescentes engajados nos 3 temas de Participação Social?
20. O seu município criou o Núcleo de Mobilização de Adolescentes proposto pelo Unicef? Como o Núcleo contribuiu no desenvolvimento das ações do Selo?
21. Como você avalia a participação dos adolescentes no Selo? O que esperar da participação de adolescentes na vida do município? Até onde eles podem contribuir com a gestão municipal e influenciar as políticas públicas?
22. O que mudou na escola a partir da implementação do Selo (currículo contextualizado; implementação das Leis 10.639 e 11.645; esporte educacional, seguro e inclusivo)? Em que medida aumentou a participação de crianças e adolescentes na gestão escolar?
23. Como é feito o acompanhamento do projeto pedagógico da escola? Como os adolescentes participam?
24. Como os resultados dos temas de Participação Social foram avaliados no 2º Fórum Comunitário?
25. Como você avalia os Fóruns Comunitários em termos de sua contribuição à participação popular na gestão e ao controle social?
26. Como foi a participação dos adolescentes nos Fóruns Comunitários? Até que ponto eles conheciam o Selo como um todo?
27. Como as mídias digitais apoiaram o trabalho com os adolescentes e a participação destes nas políticas públicas?
28. Quais guias do Unicef você utilizou na caminhada do Selo? Como você trabalhou com as publicações? Quais os obstáculos enfrentados no cumprimento das etapas propostas pelo Unicef?
29. Quais sugestões dá ao Unicef para melhorar os guias do Selo e torná-los mais amigáveis ao público adolescente?
30. Quais espaços/iniciativas de estímulo à participação de adolescentes foram criados a partir do Selo?
31. De que forma o Selo contribuiu para mudar a sua visão e as suas práticas educativas com adolescentes? O que você aprendeu sobre participação de adolescentes com a experiência do Selo? Sua visão sobre o tema mudou no processo?
32. O Selo contribuiu de alguma forma para mudar a visão do governo e da sociedade sobre os adolescentes? Como? O que mudou?
33. Quais os desafios para a promoção da participação de adolescentes no município?
34. A participação pode trazer algum tipo de risco para os adolescentes? Isso gerou algum tipo de preocupação e cuidados por parte da escola?
35. Quais as competências necessárias aos educadores para promover a participação? E quais as competências necessárias aos adolescentes para participar?

ANEXO I – Roteiro de Entrevista: SECRETÁRIOS/AS MUNICIPAIS

Nome:	
Escolaridade: () EF () EM () Graduação () Pós Faixa etária: () 20-30 () 31-40 () 41-50 () 51-60	
Formação:	
Edições do Selo que participou: () 2005-2006 () 2007-2008 () 2009-2012 () 2013-2016	
E-mail:	Telefones:
Endereço:	
Local da entrevista:	Data:

1. O que o/a senhor/a pensa sobre o Selo Unicef?
2. Como o Selo Unicef contribuiu no fortalecimento da gestão municipal? O Selo trouxe algum tipo de problema para a gestão municipal?
3. Como o senhor vê o trabalho:
4. Do articulador do Selo?
5. Dos Mobilizadores dos temas de Participação Social?
6. Do CMDCA?
7. Da Comissão Pró-Selo?
8. Como o município atuou para cumprir as ações propostas na metodologia do Selo relacionadas aos adolescentes?
9. Qual é a base (legal) da participação de C&A no município? Quais as medidas legislativas e políticas que asseguram a participação de adolescentes (na educação, saúde e assistência social)?
10. Como as crianças tomam consciência do seu direito de participar? Como elas são preparadas para participar?
11. Como o município (secretarias) preparou os funcionários que trabalham com e para as crianças para promover a participação?
12. Crianças, adolescentes e adultos (famílias e profissionais) recebem formação em DH?
13. Como a opinião de crianças e adolescentes é levada em conta (situações, espaços)? Como o/a senhor/a avalia as contribuições dos adolescentes no alcance dos objetivos do Selo? O que esperar da participação de adolescentes na vida do município? Até onde eles podem contribuir com a gestão municipal e influenciar as políticas públicas?
14. Quais espaços foram criados para a participação de C&A a partir do Selo?
15. O município realizou pesquisa para avaliar o respeito à participação das C&A?
16. O município segue à risca todos os passos dos guias do Selo Unicef? Em que há mais dificuldade?
17. Quais as principais mudanças ocorridas na vida dos adolescentes do município com a implementação do Selo (currículo contextualizado; implementação das leis 10.639 e 11.645; esporte educacional seguro e inclusivo; abertura e fortalecimento de espaços de participação)?

18. Como o Unicef e organizações parceiras apoiaram o município na promoção da participação de adolescentes? O que exatamente foi oferecido ao município e qual a contribuição ao processo (metodologia, capacitação, informação, pessoal, etc.)?
19. Como promover um contexto legal, político e social em que os direitos de participação sejam sistematicamente respeitados?
20. Que natureza de contato o senhor estabelece com os adolescentes do município?
21. O Selo contribuiu de alguma forma para mudar a visão do governo e da sociedade sobre os adolescentes? Como? O que mudou?

ANEXO J – Roteiro do grupo focal

1. O que significa ser adolescente? O que caracteriza essa fase da vida?
2. Qual o significado de ser adolescente no Semiárido?
3. Quais os principais problemas que afetam as crianças e adolescentes de Barrocas e do povoado de Barreira? (Abordar saúde, educação, esporte, lazer.)
4. Qual a diferença de viver em Barrocas e em Salvador, por exemplo?
5. O que você mais gosta no seu município e em sua comunidade? Quais os principais atrativos de Barrocas?
6. O que vocês fazem nas horas vagas? Praticam esportes? Onde?
7. Vocês já pensaram em sair do município e morar em outra em cidade? Qual? O que te levaria a mudar de Barrocas para outra cidade?
8. Qual o significado da participação de adolescentes? Vocês já tiveram experiências nessa área (como líderes de classe, membro do grêmio estudantil, conselho escolar, grupos culturais, religiosos, comunitários, etc.)? Como foi? Que tipo de atividade vocês participavam?
9. Vocês participaram do Selo Unicef Município Aprovado? Como? O que conhecem sobre o programa?
10. Vocês conhecem o CAT? Já participaram de alguma atividade do CAT? Como foi?
11. Como vocês ajudam a resolver os problemas da escola? Como é a relação de vocês com a direção da escola e com os professores? Vocês dão opiniões sobre o quê? A direção da escola aceita as críticas e sugestões dos líderes de classe e dos alunos? Eles ouvem vocês?
12. Vocês já discutiram sobre direitos na escola? O que é isso?
13. Vocês ajudam os seus pais ou responsáveis a decidirem questões da família? Em que tipo de assunto vocês opinam? Eles ouvem/aceitam as suas opiniões?
14. Quem já participou de reunião do Conselho Escolar?
15. Vocês acessam a *internet*? De onde? O que fazem quando estão conectados?
16. A *internet* oferece algum risco para crianças e adolescentes? Quais? O que vocês fazem para se proteger?
17. Onde vocês buscam notícias sobre o que acontece em Barrocas e no mundo?
18. Que tipo de notícias sobre Barrocas sai nos jornais/veículos de comunicação? Que tipo de notícia sobre o município vocês gostariam de ver nos jornais?
19. A escola tem algum veículo de comunicação (jornal, *blog*, rádio, etc.)? Quem já deu entrevista ou escreveu para o/s veículo/s? Sobre o quê?
20. Vocês já construíram alguma peça de comunicação? Qual? O que abordaram?
21. Os adolescentes podem produzir peças de comunicação ou ser fontes de informação?
22. Alguém aqui já votou ou vai votar nas próximas eleições? O que a gente pode fazer para entender sobre política e acertar no voto?
23. Vocês já procuraram saber o que os candidatos pretendem fazer para os adolescentes?

24. Quais sugestões vocês dariam ao prefeito de Barrocas para melhorar a vida das crianças e adolescentes?
Quais sugestões vocês dariam para melhorar o povoado?
25. Que já teve alguma experiência de discriminação ou de racismo (pessoal ou envolvendo amigos)?
Conte um pouco sobre isso. Como lidou com a situação?
26. Aqui no município tem quilombo? Vocês sabem o que é isso? Vocês conhecem a história de Barrocas?
Contem um pouco sobre ela.
27. Vocês já promoveram alguma campanha na escola ou na comunidade? Qual foi o objetivo? Conte um pouco sobre a experiência?
28. Com quem vocês conversam quando o assunto é sexualidade?
29. Vocês vivenciaram experiências de gravidez na adolescência (pessoais ou de amigos)?
30. Dizem que adolescente é aborrescente. Vocês concordam com isso?