

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO E EMANCIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ACOLHIDAS EM INSTITUIÇÃO DE PROTEÇÃO: UM ESTUDO DE CASO *

GT2 – Políticas Públicas e Educação

Prof. Dr. Cláudio Eduardo Rodrigues – UFVJM

Prof. Milton Chaves dos Santos Júnior – UFVJM

Profa. Msc. Fernanda de Souza Cardoso – UNIMONTES

Introdução: Além de fundar valores, a ética aponta a necessidade da construção de uma realidade social diferente, marcada pelo aperfeiçoamento humano e institucional. As políticas públicas são programas do Estado criados para promover a garantia dos direitos constitucionais fundamentais. Logo, a ética e as políticas públicas são caminhos para a promoção da emancipação humana. Assim, este trabalho se propõe a conhecer a gestão de políticas públicas em educação em uma instituição de acolhimento de adolescentes e crianças em vulnerabilidade do Norte de Minas Gerais, visando compreender os problemas e desafios enfrentados na implantação de uma educação para a cidadania. **Metodologia:** Pesquisa exploratória e bibliográfica a partir de estudo de caso. **Principais Resultados:** A vivência na instituição permitiu perceber: a) há uma gestão norteada pelo compromisso emocional e moral para com as crianças, b) a falta do uso de ferramentas de gestão que efetivem as políticas públicas com eficiência e eficácia; c) a dificuldade dos colaboradores em realizar um trabalho educacional coletivo que promova a emancipação dos acolhidos. **Conclusões:** Embora se verifique a dedicação dos colaboradores e gestores da instituição, observa-se que ela mantém o caráter filantrópico, carecendo de parcerias e de projetos voltados para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas para educação que proporcionem o exercício da cidadania e da autonomia das crianças e adolescentes acolhidos.

Palavras Chave: Gestão Educacional – Políticas Públicas – Emancipação - Crianças e Adolescentes - Vulnerabilidade

Introdução

A origem dos abrigos para crianças, historicamente, remonta às ações de filantropia e caridade, vinculadas à entidades religiosas e ao assistencialismo clientelista que colocam o usuário na condição de favorecido, e não como cidadão, com direito ao uso do serviço público. Essa lógica, que impedia de assegurar e garantir um conjunto de direitos foi aos poucos se reconfigurando, reconduzindo o olhar da sociedade, a partir da Constituição Federal

* Apoio FAPEMIG / GIED / UFVJM

de 1988 que assegurou como dever do Estado a garantia de direitos à criança e ao adolescente (ADRIÃO, 2013).

Importante acrescentar que a partir da promulgação da Constituição de 1988, os movimentos sociais que lutavam pela defesa dos direitos de crianças e adolescentes, se organizaram, em função de aprovar e aplicar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tendo como justificativa a necessidade de uma legislação mais específica ao público infanto-juvenil (ADRIÃO, 2013).

Essa nova configuração nos remete então, a um novo pensamento: à educação para cidadania, uma vez que o indivíduo passa a ser visto como cidadão, entendido como uma categoria de mobilização, ou seja, ele não espera que o outro lhe dê as condições necessárias para participar, é um cooperador, e suas ações estão sempre embasadas no bem coletivo, num todo que já existia antes dele e vai existir depois (GALLO, 2013; DENHARDT, 2012).

Nas últimas décadas o governo vem priorizando o desenvolvimento de políticas públicas através de programas que tem alcançando melhorias nos abrigos, atualmente conhecidos como serviço de acolhimento institucional (ADRIÃO, 2013).

Muitos desafios, entretanto, ainda estão postos e um deles diz respeito aos serviços de acolhimento infanto-juvenil. A provisão de serviços de acolhimento institucional é uma medida de proteção utilizada sempre que crianças e adolescentes encontram-se em situação de grave risco, quando estes têm suas integridades físicas e psíquicas ofendidas, e seus direitos violados (ADRIÃO, 2013).

Vale destacar que os serviços acima referenciados são públicos, e como tais, devem promover o bem estar da população; são frutos de uma política, que se constitui “na tomada de decisões que visam objetivar interesse que irão refletir na coletividade” (GALLO, 2003). E os mesmos devem estar comprometidos com a educação para a cidadania, que implica instruir e formar um cidadão participativo, “entendido como uma pessoa que participa da vida pública, comprometido com seus direitos e sua liberdade, sem deixar de comprometer-se com o bem comum e com a coletividade da qual faz parte (PUIG, 2003, p. 53).

Contribuindo com estas questões Thomas Dye (1970) citado por Denhardt (2012) diz que política pública é simplesmente “tudo o que os governos fazem ou deixam de fazer”; analisar estes feitos requer descobrir “porque” fazem e “que diferença faz sua ação”. Desta maneira cabe fazermos alusão a temas que fundamentam a nova gestão pública, responsável por promover a dignidade deste serviço e reafirmar os valores da democracia, da cidadania e

do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública. Nesse pensamento a cidadania é concebida não como um status legal, mas como uma questão de responsabilidade e moralidade onde o pensamento dos servidores públicos deveria estar focado em servir cidadãos e não consumidores (DENHARDT, 2012).

A responsabilidade como conceito, por um lado, abrange o funcionamento do sistema administrativo — prestar contas dos actos e decisões, cumprir prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais, etc. — e, por outro, afecta a produção (ou não) de confiança do cidadão no sistema, na difusão da ética profissional e na realização eficaz dos programas públicos, como valor de legitimação do funcionamento da administração. A adesão dos indivíduos ao processo de modernização e de racionalização da administração é, além de um acto que diz respeito ao próprio interesse, um acto de confiança na forma como a ética profissional é respeitada pela autoridade (MOZZICAFREDDO, 2002, p.10)

E sobre estes aspectos da responsabilidade e da moralidade nos remetemos à ética, cujos fundamentos são os valores morais. A ética pode, então, “ser compreendida como uma estética de si, isto é, como a atividade de construir nossas próprias vidas”, e isto não significa individualismo, mas viver e respeitar a singularidade e a criatividade de cada um em meio à coletividade, ou seja, tudo isso tem a ver com opções, respeito, cidadania, individualidade (GALLO, 2003, p. 108).

Neste sentido, além de formar valores, a ética aponta a necessidade da construção de uma realidade social diferente, marcada pelo aperfeiçoamento humano e institucional. As políticas públicas são programas do Estado criados para promover a garantia dos direitos constitucionais fundamentais. Logo, a ética e as políticas públicas são caminhos para a promoção da emancipação humana. Assim, este trabalho se propõe a conhecer a gestão de políticas públicas em educação em uma instituição de proteção e acolhimento de adolescentes e crianças em vulnerabilidade do Norte de Minas Gerais, visando compreender os problemas e desafios enfrentados na implantação de uma educação para a cidadania.

Assim, temos no regimento da referida instituição (2013), que esta deve oferecer “moradia, proteção, alimentação e assistência psicossocial”. De maneira geral, segundo o mesmo documento deve existir neste órgão uma preocupação em acompanhar o desenvolvimento dos atendidos na escola, que devem estar obrigatoriamente matriculados e dedicar-se aos estudos. Para além da responsabilidade com relação à educação formal, quanto à natureza e finalidade desta instituição, esta deve “zelar pela restrita observância da ética e cidadania das crianças abrigadas”, devendo cada qual dos servidores da instituição (um

coordenador, um tesoureiro; a equipe técnica: uma psicóloga, uma assistente social, uma pedagoga; e cinco cuidadoras sociais), se responsabilizar por ações neste sentido.

Como se trata de uma equipe, ou seja, o trabalho desenvolvido é coletivo e multiprofissional, pensamos ser importante trazer para reflexão as tantas dimensões da colaboração propostas por Thomson e Perry (2006) citado em texto de Dehardt (2012): *governança; administração; autonomia; mutualidade; confiança e reciprocidade*, sendo conceitos importantes para aqueles que se envolveram em um empreendimento coletivo, solidário, no qual se busca a realização e o prazer de todos (GALLO, 2003).

Segundo Thomson e Perry (2006) citado por Dehardt (2012) estas cinco dimensões acima referidas devem ser consideradas nesse serviço colaborativo de gestão: a primeira refere-se à necessidade de se reunir em conjunto para tomada de decisões sobre as regras (*dimensão da governança*); a segunda focaliza às práticas de gestão requerendo clareza de papéis e responsabilidades, capacidade para estabelecer fronteiras, presença de objetivos concretos atingíveis e boa comunicação (*dimensão de administração*); a terceira é a *dimensão da autonomia* onde torna-se extremamente necessário a conciliação dos interesses individuais e coletivos da equipe; a quarta dimensão é a *dimensão da mutualidade* que traz a ideia de que a colaboração só se mantém se todas as partes colherem seus esforços; a última dimensão é a *dimensão de confiança e reciprocidade* que requer o estabelecimento das condições de confiança mútua entre os parceiros e na construção da reciprocidade que deve ser uma habilidade da liderança. A percepção dessas dimensões pelos membros da equipe gestora corroboram para maior aproximação dos cidadãos engajados nas discussões das políticas públicas norteadoras da instituição e nas questões para implementação de uma educação para cidadania.

O contato inicial do referido pesquisador com o contexto desta pesquisa em andamento, ocorreu em 2006 e adveio da intrínseca necessidade, desde a formação acadêmica deste, de contribuir no desenvolvimento e na formação cidadã de crianças e adolescentes, mais especificamente àqueles marcados pelo abandono. O trabalho voluntariado possibilitou o conhecimento da rotina diária desse ambiente, dos problemas característicos desse tipo de instituição, das necessidades das crianças e adolescentes que por ali passam, bem como das ações da equipe gestora frente aos desafios que se apresentam. Dentre os problemas observados a partir deste contato, por exemplo, chamou atenção o fato de os adolescentes

saírem do abrigo sem perspectiva (formação profissional) alguma para recomeçarem suas vidas, tendo mais autonomia e oportunidades.

Tendo em vista a necessidade de melhor compreensão sobre a gestão educacional de uma instituição de acolhimento e proteção ao adolescente e à criança, bem como a necessidade de investigar as problemáticas e os princípios que norteiam o referido trabalho, esta pesquisa se faz relevante, pois visa cooperar para o aperfeiçoamento das ações sociais que circundam a instituição em questão e os sujeitos com ela envolvidos. Neste sentido as palavras de Denhardt (2012, p. 268) contribuem, ao esboçar sobre o novo serviço público, afirmando que este, deve “dar valor às pessoas, não apenas à produtividade”. Estas pessoas, especificamente neste caso, são crianças e adolescentes marcados pelo desrespeito e a falta de “acolhimento social”. É de responsabilidade do serviço público o trabalho por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada que tenham por base o respeito às pessoas. A motivação deve estar pautada em valores, no servir, na perspectiva de fazer a democracia funcionar traduzindo o sentido de ser um cidadão a serviço da comunidade (DENHARDT, 2012).

Sendo assim, pautado nas palavras de Lüdke e André (1986, p. 2) entendemos a pesquisa enquanto “fruto da curiosidade, da inquietação e da atividade investigativa dos indivíduos num esforço de elaborar o conhecimento de aspectos da realidade que deverão servir para a composição de propostas aos seus problemas”; eis o que nos permite um primeiro fôlego para a construção desta proposta. A complexidade de questões que envolvem o contexto referenciado é notória, porém assumimos como responsabilidade que a pesquisa cumpra sua principal função: trabalhar em prol de melhorias e do bem social, articulando teoria e prática; aproximando universidade e comunidade.

Assim, na preocupação de se fazer valer esta função da pesquisa, o pesquisador em questão, inserido em uma instituição que enfrenta diferentes problemas, tem a perspectiva de analisar estas problemáticas, bem como colaborar para o enfrentamento das mesmas.

Metodologia

Esta é uma pesquisa de abordagem qualitativa, bibliográfica, de cunho exploratório a partir de estudo de caso. É uma pesquisa de abordagem qualitativa, uma vez que este tipo de abordagem se presta para focalizar estudos de instituições, grupos, movimentos sociais e

conjuntos de interações pessoais; como é o caso deste estudo, que tem como foco uma instituição de acolhimento e proteção à crianças e adolescentes (DESLANDES E GOMES, 2004)

Para a realização da pesquisa bibliográfica foram selecionados periódicos científicos nacionais atuais; dissertações e teses; bem como livros publicados relativos às temáticas: políticas públicas educacionais; institucionalização das políticas de acolhimento e proteção à criança e ao adolescente; educação para cidadania; ética e cidadania.

A finalidade da proposta é ser exploratória, cabendo ressaltar frente aos objetivos propostos que a mesma assim se denomina, pois “tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos”, e nos interessa ainda, porque este tipo de pesquisa visa que o seu produto final passe a ser um problema mais esclarecido (GIL, 1999, p. 27).

Como habitualmente as pesquisas exploratórias envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso (GIL, 1999, p. 27), nossa opção será: em um primeiro momento fazer uso da técnica de pesquisa bibliográfica, abordando temáticas referentes aos objetivos do estudo.

Os estudos de caso enfatizam a “*interpretação em contexto*”, sendo um princípio básico deste é que, para uma apreensão mais completa do objeto, é preciso levar em conta o contexto em que ele se situa. Desta forma, “para compreender melhor a manifestação geral de um problema, as ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionadas à situação específica onde ocorrem ou à problemática determinada” a que se ligam (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18). Sendo assim, com esta perspectiva é que se delineou as etapas desta pesquisa que se seguem.

Para continuidade desta proposta, ou seja, em um segundo momento, será utilizada a técnica de análise documental. As fontes para a realização da pesquisa documental serão: a legislação que norteia o atendimento educacional (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA); o regimento interno da instituição pesquisada; os prontuários das crianças e adolescentes atendidos, que contém o Plano Individual de Atendimento (PIA) e os relatórios que são encaminhados ao Judiciário (a cada dois meses) para acompanhamento dos atendidos.

Em um terceiro momento desta investigação será realizada a pesquisa de campo, cujo instrumento será a entrevista semiestruturada, que buscará verificar as ações, as experiências e as diferentes percepções da equipe de atendimento. As entrevistas serão aplicadas ao

coordenador da instituição e à toda equipe multiprofissional, formada por: uma psicóloga; uma pedagoga e uma assistente social, além das cinco cuidadoras visando responder ao problema de pesquisa.

De acordo com Gil (1999, p. 168) após a coleta dos dados o pesquisador trabalha com a análise e a interpretação, sendo que a primeira tem como objetivo organizar e sintetizar os dados de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação; já a interpretação procura o sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos. Desta maneira as duas etapas estão relacionadas.

Para a análise dos dados coletados faremos uso da técnica de categorias, proposta por Minayo *et. al* (2002) onde a partir das questões colocadas pelo pesquisador no instrumento de pesquisa e após a coleta, agrupa-se elementos capazes de abranger as ideias, estabelecendo então, as categorias com este fim.

Principais Resultados

A vivência na instituição permitiu perceber: a) apesar da conquista legal dos direitos da criança e do adolescente estabelecidos pelo ECA (2010) há uma gestão norteada pelo compromisso emocional e moral para com as crianças. Esse fato pode ser evidenciado na falta de perspectiva profissional dos atendidos frente ao tempo máximo de sua estadia na instituição de acolhimento, uma vez que aos dezessete anos, estes precisam sair da instituição e muitas vezes se deparam com uma realidade da qual não poderão participar; b) a falta do uso de ferramentas de gestão que efetivem as políticas públicas com eficiência e eficácia, ou seja, fica evidente a falta de um maior conhecimento sobre em que se constitui a gestão educacional e quais seriam suas propostas, além da falta de apoio que possa efetivá-las; c) a dificuldade dos colaboradores em realizar um trabalho educacional coletivo que promova a emancipação dos acolhidos. Embora a equipe gestora seja composta por profissionais com características específicas no serviço de acolhimento, aparece no cotidiano da instituição o desafio do diálogo e da concretização de se relacionar as ações e as questões profissionais da pedagoga, da assistente social e da psicóloga. Em algumas situações ficou evidente uma ação mais concreta das cuidadoras, talvez pelos vínculos emocionais por elas construídos,

evidenciados no trato aos acolhidos e pelo tempo de atuação desta neste serviço. Pensando na implantação de uma educação para cidadania, não se percebe de maneira institucionalizada, “formal”, a troca de informações sobre a necessidade de cada atendido. Muitas crianças possuem deficiências que poderiam ser “sanadas” por um trabalho coletivo da equipe mais organizado.

Conclusões

Embora esta seja uma pesquisa em andamento, algumas considerações preliminares puderam ser estruturadas como, por exemplo, o fato de verificarmos na dedicação dos colaboradores e gestores da instituição, a manutenção do caráter filantrópico, carecendo de parcerias e de projetos voltados para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas para educação que proporcionem o exercício da cidadania e da autonomia das crianças e adolescentes acolhidos. Vemos que apesar de dirigentes e educadores destas instituições terem “a aspiração de oferecer o melhor atendimento e realizar um trabalho de qualidade, estes não encontram referências metodológicas, apoio político nem sustentação financeira para promover as mudanças necessárias a alterar sua prática” (GUARÁ BATISTA, 2006, p.64).

E é exatamente aí que a continuidade desta proposta busca intervir, proporcionando o acesso a novos saberes sobre gestão educacional e seus propósitos, tanto com relação ao referido pesquisador quanto com relação à toda equipe de atendimento da instituição; apontando perspectivas para a educação profissional dos acolhidos, visando a autonomia dos mesmos enquanto cidadãos e ainda indicando caminhos educacionais e de gestão que possibilitem a promoção de uma educação para a cidadania para as pessoas atendidas.

Referências bibliográficas

ADRIÃO, Maria do Carmo Salviano. **Os serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes: os desafios e o trabalho com a rede de proteção social.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

BRASIL. [Estatuto da criança e do adolescente (1990)]. **Estatuto da criança e do adolescente.** – 7. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

* Apoio FAPEMIG / GIED / UFVJM

DENHARDT, Robert. B. **Teorias da administração pública**. 6 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DESLANDES, Suely Ferreira ; GOMES, Romeu . A pesquisa qualitativa nos serviços de saúde - Notas teóricas. In: Maria Lúcia Magalhães Bosi; Francisco Javier Mercado. (Org.). **Pesquisa Qualitativa de Serviços de Saúde**. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 2004, v. 1, p. 99-120.

GALLO, Silvio. **Ética e cidadania: Caminhos da filosofia: Elementos para o ensino de filosofia**. Campinas, SP: Papirus, 2003.

GIL, Antônio, Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUARÁ, Isa Maria F. R. Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação. In: BAPTISTA, Myrian Veras (coord). **Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação**. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MINAYO, Maria, Cecília de Souza; DESLANDES, Suely, Ferreira; NETO, Otávio, Cruz; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21ªed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MOZZICAFREDDO, Juan. A responsabilidade e a cidadania na administração pública. Sociologia, problemas e práticas. **Oeiras**, n. 40, set. 2002. Disponível em <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292002000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 03 jun. 2014.

PUIG. Josep M.et al. **Democracia e participação escolar**. São Paulo: Moderna, 2000.

Regimento interno da Instituição de Acolhimento e Proteção da Criança e do Adolescente. 2013.