

## **CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UM SEGMENTO EM (DES)CONSTRUÇÃO NAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Aline Linares de Oliveira SCANDELA<sup>1</sup>

Eliana LONARDONI<sup>2</sup>

Maristela Gomes QUEIROZ<sup>3</sup>

Juliene Aglio de OLIVEIRA<sup>4</sup>

**RESUMO:** O presente artigo fruto da pesquisa quem tem como objetivo diagnosticar a política de atendimento a criança e do adolescente no Município de Presidente Prudente, para tanto, faremos uma abordagem sobre o segmento pesquisado considerando-o como possuidor de direitos. Enfocaremos as conquistas legais efetivadas para esse segmento durante o último século, bem como, as ações desenvolvidas pelos Conselhos de âmbito municipal que tratam exclusivamente da infância e adolescência. Ressaltamos ainda as questões que estão em discussão e articuladas diretamente ao cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, como a efetivação de políticas sociais eficazes.

**Palavra-chave:** Adolescente. Criança. Política social.

### **1. INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA COMO UM OBJETO DE ESTUDO**

A infância é um período de crescimento e desenvolvimento, no ser humano, que vai do nascimento até a puberdade<sup>5</sup>, nessa fase que denomina o

---

<sup>1</sup> Graduada em Serviço Social. Discente do curso de especialização em Políticas Sociais e Processos de gestão. Bolsista do projeto de pesquisa “Diagnóstico do Sistema de Garantia de Direitos das crianças e dos adolescentes no município de Presidente Prudente, pelas Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo – e-mail: aline.linares@hotmail.com.

<sup>2</sup> Graduada do curso de Serviço Social e pesquisadoras do projeto de pesquisa “Diagnóstico do Sistema de Garantia de Direitos das crianças e dos adolescentes no município de Presidente Prudente”, pelas Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

<sup>3</sup> Graduada do curso de Serviço Social e pesquisadoras do projeto de pesquisa “Diagnóstico do Sistema de Garantia de Direitos das crianças e dos adolescentes no município de Presidente Prudente”, pelas Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

<sup>4</sup> Docente do curso de Serviço Social e orientadora do projeto de pesquisa “Diagnóstico do Sistema de Garantia de Direitos das crianças e dos adolescentes no município de Presidente Prudente”, pelas Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.espirito.org.br/portal/doutrina/vocabulario/letra-i.html> - 20/05/2007.

indivíduo criança ocorre na faixa etária do zero aos onze anos de idade. Já a adolescência é caracterizada pela fase do desenvolvimento psicológico e físico do ser humano. A origem etimológica da palavra adolescência vem do latim que significa “crescer para”; o que transmite a idéia de adolescência como desenvolvimento para algo – futuro – e que vai muito além da puberdade. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que essa fase ocorra dos doze aos dezessete anos de idade.

Dada a importância a uns e ignorada por outros, a infância e adolescência, é um período de desenvolvimento e amadurecimento de valores, comportamentos e condutas, podendo afirmar que crianças e adolescentes que se encontra em situações de vulnerabilidade, que não tem seus direitos assegurados, e que não recebam intervenção de políticas sociais eficazes, estão mais propícios a vivenciarem situações de risco quando adulto.

A pertinência do tema em questão se deve ao fato de este ser o objeto de estudo do grupo de Iniciação Científica intitulada de “Diagnóstico do Sistema de Garantia de Direitos das crianças e dos adolescentes no município de Presidente Prudente”, sendo este o ponto inicial de estruturação da pesquisa, referente à fase teórica desta.

Não há como negar os avanços a partir dos anos de 1980. A chamada redemocratização deste período, onde pessoas envolvidas com a justiça social lutaram para a articulação e promulgação da Constituição Federal de 1988, o que se percebe é que esta não se tornou ainda realidade no país. A Carta Constitucional prevê direitos sociais que devem ser traduzidos em deveres do Estado, através de políticas públicas quando expressa que “o Estado assegurará a assistência à família e a cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (Constituição Federal, capítulo VII, art. 226, parágrafo 8).

Não é diferente quando analisamos o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei n. 8.069/90), lei está que assegura a proteção da população infanto juvenil, redefinindo assim o conteúdo, método e gestão das políticas de atendimento a esta demanda específica. O autor Frota (2003) enfatiza tais linhas e ação da política de atendimento firmadas pelo ECA:

Políticas sociais básicas; políticas e programas de assistência social em caráter supletivo; serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de qualquer forma de violência; serviços de identificação e proteção jurídico-social, por entidades de defesa dos direitos (FROTA, 2003, p.68).

Vale lembrar que a Lei nº 8069/90, Estatuto da criança e do adolescente- ECA, foi criada para regulamentar as conquistas em favor da criança e do adolescente, obtidas na Carta Constitucional. Nela, a CRIANÇA E O ADOLESCENTE foram constituídos como PRIORIDADE ABSOLUTA. Para assegurar a nova política de atendimento, o ECA traça seu perfil básico, estabelecendo: Criação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Capítulo II- Art. 88); Manutenção de Fundos Municipais, Estaduais e Nacional, ligados aos Conselhos de Direitos; Municipalização do atendimento.

Neste sentido, esta produção científica objetiva discutir os direitos das crianças e adolescentes e a construção de políticas públicas no Brasil para este segmento. Inicialmente, o presente artigo abordará as legislações brasileiras que trataram especificamente as questões pertinentes à infância e a juventude, situando, posteriormente, a importância da participação da sociedade civil nas políticas sociais, através da atuação nos Conselhos Tutelares e nos Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizando uma ressalva às políticas sociais vigentes, enquanto direitos legalmente assegurados, mas que nem sempre se materializam.

A dimensão dada ao trabalho permite uma visão crítica da realidade vivenciada pela criança e o adolescente, a partir de uma análise das políticas sociais referentes a tal segmento.

### **1.1 Historicidade da Legislação Brasileira na Atenção a Criança e Adolescente: Breve Contextualização.**

Os direitos das crianças e adolescentes sempre foram um assunto discutido, principalmente questionado sobre a importância que as legislações vigentes – indiferente do período histórico – proporciona a esse segmento. Em

levantamento histórico nas legislações efetivadas no Brasil, a partir do ano de 1930 à contemporaneidade é possível verificar grandes avanços registrados sobre os direitos das crianças e adolescentes, dentre eles destaca-se:

- Código Criminal do Império de 1830, enfatiza apenas que menores de catorze anos de idade não poderiam cumprir pena. Mas, segundo Faleiros (2004, p.04) nessa época, também,

Surgira a primeira sala de partos, e no final do século vários médicos preocupavam-se com a mortalidade infantil, com a amamentação, com a inspeção escolar, com a creche como forma de substituir a roda. [...] Nesse contexto, a ordem social deveria ser priorizada através da correção do comportamento desviante em casas correccionais e orfanatos preparatórios para o trabalho.

Código Civil Brasileiro de 1916, não realiza nenhuma ressalva específica a criança e ao adolescente, esse segmento é agrupado aos direitos de família – que abrangia questões como, adoção, tutela etc – o que permite concluir que órfãos não tinham direitos assegurados pela lei se não tivesse incluído em um âmbito familiar.

Código Melo de Matos de 1927, emergiu para suprir a laguna presente na legislação brasileira, ou seja, tal Código se efetivou para tratar de assuntos pertinentes a infância e adolescência.

O Código de 1927 cuidava, ao mesmo tempo, das questões de higiene da infância e da delinqüência e estabelecia a vigilância pública sobre a infância. Classificava os menores em duas categorias básicas: os abandonados e os delinqüentes, estabelecendo a vigilância sobre a amamentação, os expostos, os abandonados e os maltratado, autorizando-se o juiz a retirar o pátrio poder. O menor de 14 anos não era mais submetido ao processo penal e se fosse maior de 16 e menor de 18 e cometesse crime poderia ir para prisão de adultos em lugares separados destes. O juiz devia buscar a regeneração do menor, definindo-se explicitamente que a questão da infância abandonada e delinqüência era de caráter público. (Faleiros, 2004, p.05).

Lei n.º6.697 de 10 de outubro de 1979, denominada de Código de Menores, tendo como base o Código melo de Matos, essa nova lei, apesar de apresentar algumas falhas, principalmente no que se respeita a garantia de direitos e o sistema de proteção, ele foi um grande avanço para reconhecer a criança e o

adolescente com um ser que necessita de uma atenção específica e não generalizada com os demais componentes da sociedade. “No Código de 1979 a criança só tinha direitos quando era julgada em risco, em uma situação de doença social, irregular. Não era sujeito de direitos”. (Faleiros, 2004, p.09).

Constituição Federal de 1988, representa uma conquista para atores sociais, que lutavam por proteção integral a criança e adolescente. O artigo de nº227, da Constituição Federal de 1988 expressa que,

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, a profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Lei nº 8.069, intitulado de Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, efetivado no dia 12 de outubro de 1990, estabelece tanto direitos, quanto deveres e busca a proteção integral a infância e adolescência, seja através de ações de responsabilidade do Estado, da família ou da sociedade civil. O artigo 4º, afirma,

é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, a alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, a profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Se comparado os artigos dois artigos citados – 227 da Constituição Federal e 4º do Estatuto da Criança e Adolescência – é verificado a grande semelhança existente entre ambos, esse fato ocorre, pois o segundo vem complementar e reafirmar os direitos expressos constitucionalmente, assim como reafirma o direito a participação social, como forma de exercício da cidadania.

## **2 CONSELHOS: CAMINHO PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE.**

Os Conselhos definidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação de resultados. Conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos.

Com a nova sistemática estabelecida para elaboração e controle da execução da política de atendimento<sup>6</sup> à criança e ao adolescente pela Constituição Federal (art.227, §7º c/c art.204) e Lei nº 8.069/90 (arts.86 e 88), essa importante tarefa ficou a cargo dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente dos diversos níveis (federal, estadual e municipal), de modo que o poder de decisão na área da infância e juventude.

A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos, como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesse, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos.

Gohn (2003, p.7) define conselhos, como, “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. [...] são agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos”.

Considerando uma das principais inovações democráticas no campo das políticas públicas, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares são mecanismos fundamentais do Sistema de Garantia de

---

<sup>6</sup> É importante ressaltar que quando falamos em "política de atendimento", devemos nos reportar ao enunciado do art.86 da Lei nº 8.069/90, que nos permite compreendê-la como um "conjunto articulado de AÇÕES governamentais e não governamentais..." (verbis), ações estas que, por sua vez, podem ser traduzidas em programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, vários dos quais expressamente relacionados nos arts.90, 101, 112 e 129 do ECA.

Direitos, uma rede de atendimento com ações integradas que reflete o espírito democrático da Constituição de 1988 e tem como principal objetivo fazer valer os direitos da infância e da adolescência.

Criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), os dois órgãos desempenham funções complementares. Cabe ao Conselho de Direitos acompanhar e monitorar a formulação das políticas públicas, enquanto o Tutelar deve zelar pelo exercício pleno dos direitos da população infanto-juvenil. No Estatuto, os conselhos são entendidos como mecanismos democráticos de participação e de representação política. Trata-se de importantes instrumentos de mudança da sociedade e do Estado.

Dessa maneira, caberá aos municípios, o desafio e o compromisso através da autonomia que possui na gestão das políticas sociais, a definição de programas sociais e a fixação de políticas sociais deliberadas pelo Conselho, que estabelecerão as diretrizes básicas para esse atendimento de acordo com as particularidades locais.

No entanto, os Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente municipais, vêm encontrando sérias dificuldades em se auto-afirmarem como órgãos deliberativos com vida e identidade próprias. O que ocorre principalmente em razão da criação de obstáculos por governantes que não querem compartilhar o exercício do poder com a sociedade e, não raro infelizmente, da omissão daqueles que deveriam a esta representar, impedindo assim tenham tais Conselhos uma composição verdadeiramente paritária e por via de consequência legitimidade em suas ações.

Ainda segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, cabe ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda, formular a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, controlar as ações públicas, governamentais ou não-governamentais, acompanhando e analisando as atividades e mobilizar a sociedade em favor da defesa dos direitos da infância e do adolescente.

Nessa perspectiva traz a importância da criação dos Conselhos de Direitos da Criança, Conselhos Tutelares<sup>7</sup> como instrumentos de participação nas questões referentes à criança e aos adolescentes.

O Conselho Tutelar é um órgão executor destinado à efetivação de direitos individuais. É justamente por isso que temos dois conselhos. As questões coletivas ou difusas, relacionadas à política de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes, pertencem ao Conselho de Direitos, que, por sua vez, deve ter o Tutelar como parceiro, intérprete dos desejos da comunidade em razão da reiteração das demandas individuais.

A primeira vez, que é expresso legalmente o Conselho Tutelar, já denominado dessa forma, é na Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, que destina exclusivamente uma parte que trata sobre o assunto.

O V título do ECA se subdivide em cinco capítulos, que em dez artigos relata todo o processo para efetivação dos Conselhos Tutelares, ressalva que em um único município podem existir mais de que um Conselho Tutelar.

O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, não judicial, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e adolescente, definidos nessa lei. (Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990, artigo 131).

As características expressas ao Conselho Tutelar, como permanente, autônomo e não judicial, se apresentam primeiramente pelo fato de desenvolver ações contínuas e ininterruptas; depois por deliberar atividades sem depender exclusivamente de órgãos externos; e não tem poder de julgar os conflitos de interesse, apenas de influir se necessário, visto que o julgamento cabe ao Poder Judiciário.

O Conselho Tutelar só existe em âmbito municipal, apresentando como função marcante o zelo pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, ou seja, que o ECA seja efetivado de maneira qualitativa. Essa ação

---

<sup>7</sup> A primeira vez, que é expresso legalmente o Conselho Tutelar, já denominado dessa forma, é na Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, que destina exclusivamente uma parte que trata sobre o assunto. O V título do ECA se subdivide em cinco capítulos, que em dez artigos relata todo o processo para efetivação dos Conselhos Tutelares, ressalva que em um único município podem existir mais de que um Conselho Tutelar.



deve ser garantida através de seus membros que podem ser ou não remunerados, isso ocorre pelo fato do porte município e das demandas expressas. Alguns municípios requerem de seus membros uma dedicação integral, enquanto em outros requerão apenas a título de colaboração eventual, enfatizando que cada mandato tem duração de dois anos, podendo ser reeleito para mais um mandato.

A eficácia das ações do Conselho Tutelar depende de ele conseguir firmar o novo paradigma, e política acerca dos direitos da criança e do adolescente, que devem passar a ser vistos como prioridade absoluta não só na lei federal, na teoria utópica e no discurso fácil, mas no cotidiano.

Já os Conselhos Municipais são criados por lei municipal que em geral, a lei que cria o Conselho de Direitos no município cria também o Conselho Tutelar e o Fundo da Infância e da Adolescência. De acordo com o artigo 1º da Resolução nº 105, de 15 de Junho de 2005.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do adolescente são órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações em todos os níveis no sentido da implementação desta mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização através de planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, incumbindo-lhes ainda zelar efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e o adolescente. (FONTE???)

O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente é composto de forma paritária, ou seja, reúne igual número de representantes dos órgãos governamentais e de entidades não-governamentais, visto que todos realizam ações não remuneradas no Conselho como expressa a Constituição Federal de 1988:

São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento;

II – criação de conselhos municipais, estadual e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; Art. 88 CF/1988.

Os membros do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente têm como uma das responsabilidades mobilizar a sociedade civil e os órgãos públicos para municipalização do atendimento que garanta os direitos das crianças e adolescentes. Sendo assim, o Conselho Nacional; os Conselhos Estaduais responsáveis pela formulação, implementação, coordenação e fiscalização da política em sua área de abrangência; já, os Conselhos Municipais ficam responsáveis pela formulação, implementação e controle da política em seu nível local. O Conselho Nacional propõe normas gerais às quais os Conselhos Estaduais e Municipais não devem contrapor, portanto deve estar articulado, estabelecer a harmonia entre as políticas locais e compatibilizar as políticas regionais e estaduais.

A importância da existência do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente está diretamente articulada a criação do Conselho Tutelar, visto que o segundo não é efetivado sem a existência do primeiro.

Porém, as ações voltadas para o atendimento à criança e ao adolescente para que possam ser implementadas, devem estar devidamente registradas no Conselho de Direitos do respectivo município (art.90, par. único da Lei nº 8.069/90), permitindo assim o controle de sua execução pelos órgãos legitimados (relacionados no art.95 da Lei nº 8.069/90), quanto para que tenha o Conselho de Direitos, assim como o Conselho Tutelar e autoridade judiciária, pleno conhecimento da rede de atendimento à criança, ao adolescente e à família existente no município, de modo que possam utilizá-la no exercício de suas atribuições e competências respectivas.

Muitos indícios sugerem que o papel reservado pela legislação aos Conselhos não vem se efetivando como seria de se esperar. Muitos municípios ainda não criaram seus Conselhos, embora esta seja uma obrigação expressa de todas as administrações municipais.

Por outro lado, muitos Conselhos foram constituídos formalmente, mas encontram diversos tipos de dificuldade para atuar de forma consistente e superar restrições que os transformam em meras estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas assistencialistas ou autoritárias, incompatíveis com as determinações do ECA e da Constituição Brasileira.

Como contraponto a essas limitações, é possível identificar experiências locais avançadas e consistentes, em que os Conselhos buscam assumir um papel significativo na implantação e gestão de políticas municipais de atenção integral à criança e ao adolescente. No entanto, tais iniciativas são pouco divulgadas, o que não favorece sua disseminação.

### **3 POLÍTICAS SOCIAIS: UTOPIA E REALIDADE**

Os pressupostos que constituem as bases das políticas sociais destinadas à população jovem vêm mudando de forma significativa nas últimas décadas. Em particular, os anos 80 e 90 apresentaram condições favoráveis a mudanças expressivas de enfoque e ação. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), bem como a participação de diferentes setores organizados da sociedade em defesa dos direitos da criança, constitui parte importante destas mudanças, tornadas possíveis dentro do contexto de redemocratização do país.

A Lei de 1990 propõe novos paradigmas de atenção à infância, tomando como base preceitos de garantia de direitos preconizados pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança, da qual o Brasil é signatário (NAÇÕES UNIDAS, 1989). O Estatuto estipula normas que visam à proteção da criança com vistas ao seu desenvolvimento integral e conclama a família, o Estado e a sociedade a proverem condições adequadas ao desenvolvimento de todas as crianças e adolescentes, sem qualquer tipo de distinção ou discriminação. Assim estabelece o artigo 4º do ECA:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Apesar dos direitos legalmente assegurados às crianças e adolescentes, tal segmento caracteriza-se como o mais vulnerável as violações, levando a uma realidade marcada pela violência doméstica, violência

institucionalizadas contra adolescentes autores de atos infracionais, abuso, exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes, trabalho infantil, negligência e maus tratos.

Dentro desta perspectiva, a mudança caminha no sentido de substituir os paradigmas que até então vinham orientando políticas e ações sociais. Repudiam-se as práticas assistencialistas, estigmatizadoras e segregadoras que sustentaram por muitas décadas a divisão entre “crianças” e “menores”. Procura-se redefinir os grupos sobre os quais as políticas devem incidir. Na realidade, esses grupos não mudaram: continuam sendo os mais vulneráveis aos efeitos da pobreza e da exclusão social e os que representam algum tipo de ameaça à sociedade – o que é incompatível com as propostas de garantia de direitos em curso (RIZZINI; BETTEGA; SILVA, 1998).

O direito a vida, que objetiva o desenvolvimento sadio e harmonioso, comumente esbarra com situações de violência, abuso e exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes, trabalho infantil, dentre outras formas de violação dos direitos referentes a crianças e adolescentes.

O direito a alimentação defronta-se com o índices de carência nutricional e fome que atingem a infância e a juventude brasileira. Segundo pesquisa feita pelo Ministério do Desenvolvimento social e Combate a Fome juntamente com o Ministério da Saúde, 6,6% das crianças com até cinco anos de idade que vive na região do semi-árido brasileiro sofrem de desnutrição crônica. Revelou também que a cada dez crianças que vivem em comunidades quilombolas, uma está desnutrida.

A educação aponta para o direito ao desenvolvimento de sua pessoa, pressupondo o preparo para o exercício da cidadania, exigindo igualdade de acesso e permanência na escola, enquanto uma das principais políticas referentes à infância e a juventude, no mais das vezes, caracteriza-se como um serviço de má qualidade, além da falta de vagas em escolas e creches.

O esporte, o lazer e a cultura, apontam para a carência de ações desenvolvidas nesta perspectiva, relegados a projetos esporádicos. São raros os locais que oferecem instalações acessíveis e seguras a crianças e adolescentes, assim, as quadras, campos, e parques, que favorecem a convivência comunitária e o

desenvolvimento físico e mental saudável e prazeroso, além de favorecer trocas de experiências e de socialização, nem sempre é compreendido nesta perspectiva.

Apesar de o esporte, o lazer e a arte produzirem significativos impactos na redução da violência e favorece a cidadania, uma pesquisa realizada em janeiro de 2003 pela ANDI, mostra que 24% dos entrevistados tem acesso a atividades culturais e artísticas fora da escola; 83% não tem acesso a clubes de lazer; 60% não tem acesso a locais apropriados para praticar esportes; e mais de 80% não tem acesso ao esporte, a cultura, e ao lazer gratuitamente.

Diante dessa realidade, sem opções de acesso a tais direitos, a rua acaba se tornando o lugar mais próximo e mais acessível, o que acaba por colocar as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e, portanto, susceptíveis a todas as formas de violências, exploração, etc.

O direito à profissionalização, voltado para a qualificação para o trabalho contrapõe-se ao trabalho infantil que, em 2005 vitimizava 2,9 milhões de crianças e adolescentes no Brasil. O que mais assusta é que este índice cresceu de 7,33%, em 2005 para 7,80% em 2006, o que remete a ausência de ações concretas referentes a tal questão.

A cultura é utilizada pelos meios de comunicação como uma estratégia dos valores e interesses dominantes, criando estereótipos de crianças e adolescentes, com forte apelo ao consumo.

O direito à dignidade, ao respeito e a liberdade são atropelados pela vivência dessas realidades, marcado pela violação dos direitos de crianças e adolescentes, o que acaba por rebater sobre a convivência familiar e comunitária, levando ao esgotamento desse relacionamento, o que pressupõe o acesso a condições favoráveis às famílias para cuidar e educar seus filhos, favorecendo uma convivência satisfatória.

Assim, “o ECA constitui uma legislação avançada, mas, a rigor, não trouxe solução decisiva, embora tenha trazido formas relevantes de tratamento mais digno, o que não é pouco, mas é insuficiente” (Demo, 1995, apud Carvalho, 2001, p.155).

Essas práticas de violação e desrespeito aos direitos infanto-juvenis deve ao fato da atual tendência de desregulamentação das políticas públicas por

parte do Estado, que não vem assumindo seu papel de provedor e de agente de defesa dos direitos a tal segmento.

Somam-se a este aspecto, políticas ineficientes que não trazem mudanças na realidade e são incapazes de produzir resultados positivos, assim como a incapacidade de as práticas sociais desenvolvidas produzirem impactos qualitativos na vida desse segmento, protegendo-as das situações de risco e/ou vulnerabilidade social ao qual são expostas, além da falta de uma política específica destinada a estes, com as que já foram conquistadas por outros segmentos.

No governo do atual presidente, Luís Inácio Lula da Silva, a discussão sobre políticas públicas emergiram com força, e sendo um dos temas no período da reeleição. A presença de políticas sociais é evidente, mas a forma como elas são aplicadas ainda são questionáveis.

Só há políticas sociais, porque a política dominante é anti-social. Se a política que nós temos fosse, ela própria, uma política social, no seu conjunto, nós não precisaríamos de políticas sociais, no sentido restrito em que delas falamos. (Santos, 2002, p.21)

Algumas das Políticas Sociais de âmbito nacional existente na contemporaneidade, em determinados momento transmitem a sociedade empírica uma visão de criança e adolescente como fontes de recursos financeiros de determinados programas. A falsa idéia de que quanto mais filhos, mais auxílio do Estado, faz com que a população sem acesso a informações, se agarre nessa ideologia, de que o Estado é provedor de todas as necessidades de uma criança e de um adolescente. Ressaltando que se vivencia na contemporaneidade um Estado escasso e mínimo, essa ideologia é totalmente utópica, visto que o auxílio precedido pelo Estado através dos programas, não são suficientes para subsidiar todas as necessidades de um individuo. Como exemplo desse fato, o Programa Bolsa-Família, que é a “unificação de quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação” (Silva, 2004, p.136).

No seu desenho atual, o Bolsa-Família destina-se a famílias indigentes, com renda per capita familiar de até R\$50,00 e a famílias consideradas pobres, com renda per capita familiar de até R\$ 100,00, de modo que o primeiro grupo de famílias recebe o benefício fixo no valor de R\$ 50,00,

podendo receber mais de R\$ 15,00 por cada filho de até 15 anos de idade, no máximo três filhos, podendo, portanto receber um benefício total de até R\$ 95,00 por família. As famílias classificadas como pobre recebem uma transferência monetária variável de até R\$45,00, sendo R\$15,00 por cada filho de até 15 anos de idade, sendo que as famílias têm toda liberdade na aplicação do dinheiro recebido. (Silva, 2004, p.137 e 138).

O Bolsa-família é um dos exemplos de programa, que abrange crianças e adolescentes, mas o foco central é o núcleo familiar. A inexistência de políticas públicas de âmbito nacional moldada a necessidades exclusivas da infância e adolescência na contemporaneidade; e a ausência de articulação da União com os Estados na efetivação de políticas que atendam as necessidades desse segmento.

Em relação as políticas sociais voltadas à juventude executadas pelos governos, o problema não é somente a insuficiência e a ineficácia dos programas existentes no governo federal, ou nos estaduais, mas sim, a falta de integração entre eles. Até o presente momento, as promessas de que jovens seriam beneficiados por ações integradas em diversos âmbitos dos governos, não foram cumpridas. A juventude, via de regra, acaba ficando relegada a políticas de segundo plano. (Benecke, 2003, p.215).

Em um outro prisma, a Constituição Federal de 1988 é considerada uma das melhores legislações de âmbito mundial. Além da Constituição, a importância da criança e do adolescente ainda é citada na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social, na Norma Operacional do SUAS e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A criança brasileira, vista em sua concepção de sujeito de direitos, ou seja, como um indivíduo, que exige respeito à sua concepção de sujeito de direitos, ou seja, como um indivíduo que exige respeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, merecendo proteção especial da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público. (Kaminski, 2002, p. 13).

Tais ressalvas realizadas nas legislações, fizeram com que a sociedade como um todo apresentasse um novo olhar sobre a infância e adolescência. Segundo Kaminski (2002, p. 34), “pela adoção da Doutrina da proteção Integral. [...] mudou a forma de se ver o problema, de se enxergar aquela situação de “irregularidade” das crianças e adolescentes que vemos nas ruas; passou-se a enxergar todos como credores de direitos”.

Apesar dos Programas em execução atualmente apresentarem valhas, nunca na história do Brasil se caminhou, por estradas que tratam a criança e o adolescente como sujeito de direitos e que necessita de atenção integral.

Não sendo vista nem praticada como direito, a assistência social desqualifica aquele que a recebe. Pois, segundo o pensamento neoliberal, todos devem ser capazes de prover o seu próprio sustento e de sua família, sendo merecedores de ajuda apenas os incapazes eventuais ou permanentes. Assim, podendo levar o usuário a desqualificar-se *diante de si mesmo*

...a condição de usuários de programas assistenciais é marcada por um conjunto de estigmas. São marcas que desqualificam, submetem (...). (...) Trata-se de uma submissão construída a partir de uma cadeia de necessidades e humilhações... (YAZBEK, 1993 p.149),

O ECA, no seu artigo 87, apresenta as principais linhas de ação para a política de atendimento, podendo ser sintetizadas em políticas sociais básicas, de assistência social e de proteção especial (ou compensatórias). A política social básica entendemos ser aquela de primeira linha: trabalho, educação, saúde, habitação, abastecimento, transporte, esporte, meio ambiente, lazer, e outros. São as ações que garantem a qualidade de vida à população e, conseqüentemente, devem ser ampliadas no seu conjunto.

Neste sentido, a proteção social básica tem caráter preventivo e processador de inclusão social. Destina-se a segmentos da população que vive em condição de vulnerabilidade social: vulnerabilidades decorrentes da pobreza, privação (ausência de renda, precária ou nulo acesso aos serviços públicos,...) e ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências...).

A atuação da política de assistência social baseia-se na constatação da existência de desigualdades incontroláveis, difíceis de serem eliminadas pela atuação espontânea dos mecanismos sociais. O destino desta política é a população excluída das políticas sociais básicas citadas anteriormente.



A política de proteção especial deverá estar destinada a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social (meninos e meninas de rua, vítimas de maus tratos, abuso sexual, negligência, drogadidos, prostituídos, vítimas de exploração), ou seja, aquela população que sequer a política de assistência social atingiu.

O conceito de criança em “situação de risco” (pessoal e social) passa a ser utilizado na tentativa de adequar os novos enfoques à realidade atual, reconhecendo-se que as mudanças significativas em geral pressupõem um processo lento e complexo de negociações, ajustes e mudança de mentalidade e atitudes. É fundamental destacar que, neste sentido, a tendência é o fortalecimento da noção de prevenção, priorizando-se ações que diminuam as chances de se intervir quando os problemas tornam-se irreversíveis.

Entendemos que a apreensão da realidade reflete o momento da pesquisa e é um ponto de partida para reflexões, já que a realidade social é dinâmica e complexa, não podendo ser apreendida totalmente e nem cristalizada em seus aspectos diretos.

Assim, entendemos que o Estatuto da Criança e do Adolescente é lei de garantia de direitos universais à infância e à juventude. Porém, não se descola da sua condição de política social, estando sujeito, na sua concretização, às características aqui apontadas. Com isso, pode estar sendo interpretado e aplicado, por muitos, na perspectiva de auxílio à população pobre e miserável, em sentido contrário ao propósito da sua criação.

Seguindo a tendência atual de enfraquecimento da ação do Estado na área social e sua substituição pela iniciativa privada, especificamente no tocante à política de assistência social, é notório o fortalecimento das tradicionais formas de assistência social praticadas pela sociedade benemerente (e também pelo Estado). Estes são os caminhos através dos quais se pretende garantir direitos para a população infanto-juvenil de baixa renda. Diante desse quadro, não podemos nos calar e torna-se imprescindível a ação efetiva de setores democráticos da sociedade brasileira, tendo em vista a alteração das relações subalternizadoras vigentes e, conseqüentemente, a construção do novo cidadão.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do fato que registra a infância e a adolescência, sendo o período caracterizado pelo crescimento e desenvolvimento psicológico e físico do ser humano, ressalta-se a importância que há em zelar para que esse segmento tenha respaldo de políticas sociais eficazes.

Tendo como foco a proteção integral que o Estatuto da Criança e do Adolescente expressa em seus artigos. O aumento do número de adolescentes que cometem ato infracional – evidenciado através da mídia – é um sinal que reflete que a infância e a adolescência não têm políticas sociais eficazes que proporcionam atenção e atendimento de qualidade na prevenção a situação de vulnerabilidade.

Encontra-se nos níveis municipal, estadual e federal, políticas focalizadas a família, visando a proteção integral de seus membros. E a infância e adolescência tratada como um segmento distinto, dentro de uma política social voltada somente para tal, é praticamente inexistente na contemporaneidade. Ressalva a importância da criação de uma Política Pública voltada para criança e o adolescente, visto que muitos indivíduos não se encontram em um núcleo familiar, sendo dessa forma, não assegurados pelas políticas direcionadas a família.

Atores sociais envolvidos nessa luta buscam atualmente garantir o que já está garantido, ou seja, que o Estatuto da Criança e do Adolescente, seja efetivado cumprindo ações de qualidade, pois tendo esse direcionamento muitas discussões emergentes hoje no cenário político e econômico seriam amenizadas, tendo como exemplo central, a diminuição da maioridade penal.

Para estabelecer as políticas de atendimento, os parâmetros técnicos e as diretrizes para aplicação de recursos, se faz com necessário com urgência conhecer a realidade da criança e do adolescente, buscando a garantia da eficiência nas ações. Isso pode ser possível, por exemplo, criando-se uma comissão responsável por reunir dados e informações que reflitam a situação da infância e juventude do Município.

O momento atual favorece o entendimento mais amplo da situação da infância como estando associada a uma série de outras questões de ordem política,

econômica e social, assim como a fatores estruturais e conjunturais que permitem a manutenção da fantástica desigualdade social, que ainda caracteriza este país. As mudanças em curso são parte de transformações globais mais abrangentes que conduzem à diminuição radical da intervenção do Estado na área de assistência social e levam à necessidade de reavaliação das políticas sociais. Estas tendem a ser mais descentralizadas e autônomas, buscando-se uma cogestão entre governo e sociedade civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENECKE, Dieter W. NASCIMENTO, Renata. (org.). **Política social preventiva: desafio para o Brasil**. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. 456p.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil**. – Brasília: IPEA, 2001. 32p.

\_\_\_\_\_. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. 27ª edição. – São Paulo: Editora Saraiva, 2001. 331p.

Cury, Munir. Paula, Paulo Afonso Garrido de. Marçura, Jurandir Norberto. **Estatuto da criança e do adolescente anotado**. 3. ed. rev. e atualizado. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 553 p.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir*. In Políticas Públicas e Serviço Social. Revista Agora, Ano 1, nº 1, outubro de 2004. Disponível em <http://www.assistentesocial.com.br> - Acesso em 13/06/2007

FROTA, M. G. C. A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral. In: CARVALHO, A. [et al.]. *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG/Proex, 2003, p. 59-85.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2ª edição. – São Paulo: Cortez, 2003. 120p.

KAMINSKI, André Karst. **O Conselho Tutelar, a Criança e o Ato Infracional: proteção ou punição?** – Canoas/RS: editora ULBRA, 2002. 204p.

LIBERATI, Wilson Donizeti. CYRINO, Púlio Caio Bessa. **Conselhos e fundos no Estatuto da criança e do adolescente.** – São Paulo: Editora Malheiros, 1993. 226p.

PEREIRA, Elcimar Dias. PINTO, Joana Plaza. **Adolescência: Como se faz? – apontamentos sobre discursos, corpos e processos educativos.** *Fazendo Gênero.* – Goiânia: Grupo Transas do Corpo, anoVII, n.17, jul./out. 2003.

RIZZINI, I. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil** [The lost century: the historical roots of public policies for children in Brazil]. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS, 1997a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. In *Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível.* Caderno Ideação. – Porto Alegre/RS: Editoração Cempthom, 2002. 104 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** – São Paulo: Cortez, 2004. 223p.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo : Cortez, 1993.