

SELETIVIDADE E FOCALIZAÇÃO VERSUS UNIVERSALIZAÇÃO: DILEMAS PRESENTES NAS POLÍTICAS E PROGRAMAS PARA A INFÂNCIA E JUVENTUDE

Carla Daniel Sartor¹

Aline de Carvalho Martins²

Nivia Carla Ricardo da Silva³

Resumo

Este artigo tem como propósito a análise de programas e políticas para a infância e adolescência desenvolvidos no Brasil, questionando o conteúdo das políticas emergenciais, sem continuidade e focalizadas, vislumbrando a possibilidade da implementação de políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. São abordadas as propostas descentralizadas e coletivas preconizadas pela Constituição Federativa do Brasil (1988) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), bem como as suas dificuldades de implementação, tendo em vista a coexistência das tradições centralizadoras, clientelistas e repressivas das políticas sociais brasileiras, em especial na área da infância e da adolescência.

Palavras-chaves: políticas sociais, infância e adolescência, programas sociais.

Summary

The present article aims to analyse children and youth's programmes and policies developed in Brazil, with the purpose of bringing about a debate on the contents of emergency policies, which are discontinuous and focused. It also aims to offer a view into the possibility of implementing policies centered on the full development of children and youth. The decentralised and collective proposals of the Brazilian Constitution (1988) and the Statute of the Child and Adolescent (1990) are studied, as well as their difficulties to be implemented, because of the coexistence of centralising, "clientelistic" and repressive traditions of Brazilian social policies, particularly those involving children and youth.

Key words: social policies, childhood and youth, social programmes.

SELETIVIDADE E FOCALIZAÇÃO VERSUS UNIVERSALIZAÇÃO: DILEMAS PRESENTES NAS POLÍTICAS E PROGRAMAS PARA A INFÂNCIA E JUVENTUDE

Carla Daniel Sartor¹

Aline de Carvalho Martins²

Nivia Carla Ricardo da Silva³

Criança é risco ou oportunidade? Alguns estudos vêm se voltando sobre este tema, indicando que é possível efetivamente se deslocar o foco sobre a criança de uma perspectiva de *risco* para uma de oportunidade. É comum que as políticas destinadas à população infantil e juvenil sejam pautadas por um entendimento desta em *situação de risco* (de morar nas ruas, de se envolver com tóxicos, etc.), em detrimento de uma visão destas a partir de seus múltiplos potenciais. Deste modo, reforça-se o mito da criança (especialmente a pobre) como um problema e passa-se a desenvolver ações específicas para elas, ao invés de se realizar ações que promovam o desenvolvimento saudável para todas as crianças e adolescentes (Rizzini, Barker e Equipe, 2001).

Embora não se possa negar que sejam necessárias ações para a população infantil e juvenil considerada em *situação de risco*, torna-se fundamental fortalecer as ações baseadas na promoção do desenvolvimento integral com caráter de prevenção. Urge ainda que essas ações sejam baseadas na universalização dos direitos e das políticas públicas. Este referencial pressupõe uma redefinição em muitos dos programas e projetos públicos e privados que vêm sendo desenvolvidos para as crianças brasileiras, como afirmam os autores a seguir:

As políticas sociais e os programas destinados à população jovem em situação de pobreza normalmente priorizam seus problemas, fracassos e deficiências e, com frequência, atingem crianças e adolescentes quando já se encontram em situação de difícil reversão. É necessária uma mudança de mentalidade que tenha como alvo competências e potenciais – da criança/jovem, da família e da comunidade (Rizzini, Barker, Cassaniga, 2000, Rizzini, Barker e equipe, 2001, p.10).

Mas como mudar os enfoques até hoje dados a este segmento? Como as reflexões conceituais geradas pelo meio acadêmico podem ajudar nesta mudança de paradigma? Essas são algumas questões discutidas neste capítulo.

Nossa contribuição pretende examinar alguns programas e políticas que abordam duas tendências: aqueles que são pautados por uma perspectiva de controle de uma população que se afirma estar em risco social, e os que entendem as crianças como pessoas dotadas de potencial e pautam pela sua proteção, oferecendo-lhes oportunidades.

Inicialmente, cabem algumas considerações quanto ao âmbito privilegiado para a realização dos programas e políticas para a infância. Desde a Constituição Federal de 1988, o Brasil já afirmava a municipalização como um dos mecanismos de democratização do Estado. A municipalização refere-se aos processos de articulação da sociedade civil e do Estado no âmbito do município com o intuito de efetivar os processos de deliberação e implementação das políticas. Esta é uma inovação bastante importante em um país com dimensões continentais e realidades tão distintas como o Brasil.

Assim, a municipalização consiste, segundo Jovchelovitch (1997), em um processo baseado nos princípios de descentralização, fortalecimento administrativo, participação comunitária e enfoque integrador com a administração local. Para que isso se efetive são necessárias algumas condições como, por exemplo, uma política tributária condizente⁴, o fim das legislações centralizadoras e dos processos administrativos convencionais; maior racionalidade nas ações desenvolvidas, capacidade de gestão, programas de apoio técnico aos municípios, recursos humanos habilitados, planejamento participativo e efetiva participação popular.

Descentralização, portanto, não pode se reduzir à *prefeiturização* das políticas sociais. O executivo municipal não pode se constituir em um ator exclusivo, embora seja um ator importante nos processos de gerência de políticas sociais. Estas devem ser pensadas e discutidas com a participação da sociedade civil, com o objetivo de garantir o controle social sobre as mesmas (Martins, 2001).

Por outro lado, se o município passou a ser reconhecido como uma instância importante no atendimento às necessidades locais, não se pode, em momento algum, desconsiderar a natureza completamente distinta dos municípios brasileiros. Existem claras responsabilidades da União, no sentido de explicar as condições nas quais as políticas devem ser desenvolvidas, implementando nos estados e municípios condições de autonomia e equidade para que estas políticas se viabilizem.

É nessa direção que Sposati (1990) afirma que a instância municipal passa a possuir no Brasil (...) *competência para desenhar a política social local em consonância com a política nacional, bem como definir as prioridades sociais programáticas dela decorrentes* (Sposati, 1990, p. 31).

O município, portanto, é a instância mais próxima da comunidade, onde os problemas vividos são sentidos mais claramente e onde a população pode ter mais facilmente acesso aos centros decisórios e à fiscalização das ações realizadas. A proximidade física e a vivência dos problemas permitem a ampliação da participação e o exercício do controle popular.

Alguns limites, principalmente nos municípios de pequeno porte podem ser destacados, pois quando estes não recebem os recursos necessários para a implementação dos programas, o que se faz, efetivamente, é transformá-los em meros administradores de carências (Jovchelovitch, 1997).

Deste modo, é fundamental afirmar que existem claras responsabilidades da União, dentre elas a de corrigir as desigualdades regionais e agir ativamente nos processos de fortalecimento das políticas voltadas para cada realidade social.

Perspectivas do risco: as ações centralizadas da Secretaria de Estado e Assistência Social

No Brasil, o âmbito federal vem instituindo alguns programas que apresentam claros limites por focalizarem as ações e continuarem com sua atenção voltada para o enfoque do risco. Alguns exemplos podem ser demonstrados no programa da Secretaria de Estado de Assistência Social.

Em janeiro de 1999, em seu segundo mandato, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, transforma a Secretaria de Assistência Social (SAS) em Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS). Esta assume como seu papel garantir a implementação de uma política de desenvolvimento social com o objetivo de integrar os três níveis de governo e do governo com a sociedade civil. Afirma, ainda, que diante do enorme desafio de combater a pobreza, a exclusão e as desigualdades, conta-se com o governo, o empresariado e a sociedade civil.

Os programas priorizados por esta Secretaria são de atenção à população de baixa renda, tendo como prioridade absoluta a população em situação de risco social. Embora saibamos ser impossível - nos limites deste artigo - realizar um resgate detalhado de todos os programas desenvolvidos, cabe apontar algumas características dos mesmos, nas quais podem ser destacadas sua vinculação com o projeto neoliberal como: o viés da focalização e o enfoque de risco pelos quais são tratados os programas voltados à infância.

O Programa *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*, que apesar de ter como objetivo capacitar jovens de 15 a 17 anos para o mundo do trabalho e para atuação em suas comunidades nas áreas de saúde, cultura, meio ambiente, cidadania, esporte, turismo e previdência social, tem como prioridade aquele jovem que esteja fora da escola (ainda que com o intuito de reinseri-lo em algum tipo de atividade escolar). Cabe perguntar: será que aqueles que estão inseridos na escola e sobrevivem em condições que ainda não são ideais devem ficar nesta situação até que as condições de vida de sua família o expulsem da escola?

Alguns projetos, como o de *Atenção às Crianças de 0 a 6 anos* possuem um duplo caráter, ou seja, apesar de desenvolverem ações de prevenção e promoção ao desenvolvimento integral (creches, brinquedotecas, etc.) tem seu público alvo nas crianças em situação de extremo risco - desnutridos, vítimas de violência, portadores de necessidades especiais. Desse modo, não se universaliza o acesso, que seria o único fato a reconhecer verdadeiramente os direitos da criança. Realmente, são necessários programas e projetos para as crianças que têm os seus direitos ameaçados ou violados e

necessitam de uma atenção especial para o restabelecimento de seu desenvolvimento pleno. Entretanto, voltar as atenções exclusivamente para elas parece ignorar o grande número de crianças que se encontram em situações limites e que não são abarcadas pelos programas⁵. Esperar que esses casos cheguem à situação de extremo risco para serem incluídos em projetos sociais não parece ser a melhor maneira de garantir seus direitos e promover seu desenvolvimento.

Nesta mesma linha segue o *Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes*, que afirma atuar na prevenção e atendimento das vítimas, segundo os eixos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ainda que tenha um propósito de combate à situação degradante de violação dos direitos de muitas crianças e adolescentes, falta ao programa o enfrentamento da realidade que não se pode ignorar: a exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes (comumente chamada de prostituição infantil), a qual constitui para muitas famílias uma fonte de renda, e que não é provida integralmente com a inserção dessas crianças em programas com bolsas-auxílio ínfimas. Como nos lembra Faleiros:

(...) Se é bem verdade que a sociedade almeja que todas as crianças estejam na escola, que todas as crianças sejam nutridas e que os jovens tenham participação ativa na vida da comunidade, uma garantia de renda não é benesse, é direito à vida e à dignidade cidadãos, e a situação de pobreza ou exclusão decorre das condições socioeconômicas estruturais, e não das falhas dos indivíduos (Faleiros, 2001, p. 1).

Ainda assim, mesmo que este programa esteja articulado ao *Programa Sentinela*, que prevê a instalação de Centros de Referência com vistas ao atendimento e apoio psicossocial, que funcionem 24 horas por dia, para encaminhar cada caso de vítimas de abuso e exploração sexual identificados no município, e que a SEAS atue, em parceria com o Ministério da Justiça e a Embratur, nas campanhas para esclarecer a população sobre o tema, falta a atuação efetiva em situações que propiciam a exploração sexual de crianças.

Outro projeto, que não ultrapassa a questão do enfoque predominante no risco, é o *Projeto de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência*, que busca estabelecer parcerias que integrem as diversas políticas sociais, tais como educação, saúde, trabalho, justiça, habitação, cultura, esporte e turismo. Apesar das boas intenções, seu público alvo são prioritariamente as pessoas com renda mensal familiar per capita de até meio salário mínimo, portadoras de deficiência e as que se encontram em condição de privação econômica ou risco pessoal ou social, como abandono ou violência familiar, ausência de moradia, entre outras. Todas essas exigências excluem muitas pessoas que sobrevivem com muito pouco e não conseguem usufruir desses e de outros benefícios, embora tenham direito.

O Programa de *Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, voltado para a faixa etária de 7 a 14 anos⁶, objetiva o ingresso e a permanência da criança na escola, mediante a concessão às famílias de uma complementação da renda, a *Bolsa Criança Cidadã*. A SEAS coloca seu foco nas crianças que estão afastadas da escola e envolvidas em trabalho precoce e penoso, ou vítimas de exploração sexual. Destina-se, prioritariamente, às famílias atingidas pela pobreza e exclusão social, com renda per capita de até meio salário mínimo. Objetiva-se, ainda, apoiar e orientar as famílias beneficiadas por meio da oferta de ações sócioeducativas; fomentar e incentivar a ampliação do universo de conhecimentos da criança e do adolescente, por intermédio de atividades culturais, desportivas e de lazer no período complementar ao do ensino regular. Esta jornada ampliada estimularia a mudança de hábitos e atitudes, buscando a melhoria da qualidade de vida das famílias, numa estreita relação com a escola e a comunidade. O programa também estabelece parcerias com agentes públicos que garantam ações de diversos setores, principalmente no que diz respeito à oferta de programas e projetos de geração de trabalho e renda, com formação e qualificação profissional de adultos, assessoria técnica e crédito popular. A participação da sociedade concretiza-se por meio de Conselhos⁷.

No entanto, a SEAS vem recebendo críticas nos últimos anos devido a mudanças nas regras de implementação desse programa, o qual funciona desde 1995 como apoio à renda familiar de crianças trabalhadoras, que foi inicialmente chamado de "Vale Cidadania". Esta iniciativa foi mais tarde renomeada de "Bolsa Criança Cidadã" (nome atual), e faz parte do PETI nacional. Em 1999 o PETI mudou as normas do programa e as crianças só poderiam participar durante o período de dois anos e, no máximo, por quatro anos. Esta mudança possibilitou que se dobrasse o número de crianças participantes pelo mesmo custo, mas implicou em concessões e desvantagens para as crianças participantes.

Uma criança que ingressa no programa aos 7 anos de idade só pode participar até seus 11 anos, idade em que provavelmente deverá voltar ao trabalho. Além disso, a idade máxima para participação no programa é de 15 anos. Contudo, devido à natureza do sistema educacional no Brasil, grande parte das crianças de baixa renda ainda não terminou a escola primária aos 15 anos. Outra crítica comum é a de que o PETI se concentra apenas nas piores formas de trabalho infantil, enquanto que o objetivo original do programa previa a prevenção e a erradicação. A partir de setembro de 2000, o PETI passou a concentrar-se apenas nas piores áreas de trabalho infantil, colocando, desta forma, um fim nos seus esforços de prevenção. Menciona-se, ainda, outras falhas de ação por parte do governo federal, em especial a falta de coordenação e colaboração entre os vários ministérios federais envolvidos com a erradicação do trabalho infantil: o de educação, do trabalho e o de assistência social (Barker, Rizzini et al., 2001).

De acordo com uma pesquisa realizada sobre o Programa Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Barker, Rizzini et al., 2001) vários informantes-chave citaram exemplos de iniciativas de políticas favoráveis à erradicação e à prevenção do trabalho infantil que foram abandonadas a partir de mudanças administrativas ou devido a pressões políticas. O programa Bolsa Escola, assim como o PETI, foram modificados a fim de reduzir o número de anos que uma criança pode participar e, ao mesmo tempo, aumentar o número de crianças participantes. Os entrevistados afirmaram que esta mudança foi de natureza política, pois um aumento do número de crianças incluídas no programa produz maiores dividendos políticos, embora enfraqueça a eficácia do programa. Observou-se, ainda, que o PETI não engloba mais aspectos preventivos (a palavra “prevenção” foi inclusive retirada do nome do programa), e vem mudando cada vez mais para um enfoque corretivo em detrimento da necessidade de políticas sociais sustentáveis, de longo prazo e não apenas compensatórias.

Um dos resultados da pesquisa aponta, dentre outros, que embora ainda existam grandes desafios, houve uma significativa mudança de opinião e atitude no que se refere ao trabalho infantil no Brasil.

Como os programas anteriores relatados neste texto, este também tem o limite de atender somente crianças em *risco*, deixando as outras abandonadas à sua própria sorte. Com isso - repetimos - não queremos dizer que não são importantes os programas voltados para aquelas crianças cujos direitos são sistematicamente desrespeitados e as colocam em situação muito mais vulnerável do que o conjunto das crianças. Entretanto, encerrar as ações neste público é ignorar o alto contingente de crianças cujas vidas precisam ser protegidas antes que seus direitos sejam desrespeitados.

Nesta mesma linha, os *Projetos Especiais* têm como objetivo identificar famílias, que por algum motivo, encontram-se em situação de *risco* pessoal ou social e promover sua inserção ou reinserção em programas sociais que contribuam para melhorar a qualidade de vida de seus membros. São alvo dessas ações: famílias com pessoas vivendo com HIV; famílias cujos membros são vítimas de abandono e de “desagregação” familiar; famílias que vivem em situação de rua (moradores, mendigos, crianças, jovens, profissionais do sexo, etc.); famílias com membros dependentes de uso e vítimas de exploração comercial de drogas; famílias que sobrevivem dos lixões; famílias de migrantes, nômades ou indivíduos em trânsito; famílias que vivem em assentamentos ou reassentados; famílias com egressos do sistema penitenciário; famílias vítimas de calamidades tais como enchentes, secas, epidemias, desabamentos, etc.

Finalmente, cabe destacar o *Projeto Alvorada*, focalizado nas áreas mais miseráveis do país: a estratégia do Projeto é introduzir nas regiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - indicador criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para medir o grau de desenvolvimento

social dos povos - programas que possam contribuir diretamente para geração de renda, acesso à educação e melhoria das condições de saúde. Claro que, conforme afirmamos à frente, o governo federal têm inegável responsabilidade em relação àqueles que vivem em municípios pequenos, que em geral possuem prefeituras com condições econômicas frágeis, e possuem dificuldades em implementarem políticas. Entretanto, não se pode voltar o atendimento exclusivamente a este público, sob pena de incluir outros municípios nessa condição de pauperização.

Embora o Projeto Alvorada represente uma oportunidade para uma maior consolidação dos programas que propõe, a sua implementação adequada tem inúmeros desafios, dentre eles a de que não basta ter programas nacionais, com um volume de recursos vultuosos com concepções interessantes, mas que chegam ao município completamente desarticulados e, às vezes, com objetivos e propósitos bastante próximos a de outros programas como o PETI, Bolsa Escola, etc., mas sem a devida articulação.

Todos os programas referidos até aqui não são de fato universalizados atualmente, entretanto, este texto não pretende esgotar essa discussão, mas sim questionar os focos sobre os quais se assentam as propostas de intervenção do governo federal, suas características predominantemente focalizadas numa população de *risco* em detrimento de políticas universais, ou seja, de acesso garantido a todos como prevêem a Constituição Federal/1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8069/90), a Lei de Diretrizes e Bases (LDB - Lei 9394/96), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei 8742/93) e a lei que organiza o Sistema Único de Saúde (SUS - Lei 8080/90).

Dentre as ações desta Secretaria são poucos os programas passíveis de serem identificados como promotores de alterações nas condições onde as crianças se encontram, proporcionando algum tipo de garantia futura em relação às situações precárias em que estas se encontram. Sendo assim, podemos destacar os *Centros da Juventude*, que congregam jovens de até 24 anos e são espaços que funcionam basicamente como pólos de distribuição de informações sobre programas, projetos e serviços nas áreas de saúde, educação, cultura, capacitação para o trabalho, esporte, proteção, justiça e assistência social. Os Centros fazem a ponte entre a oferta e a demanda de serviços voltados para jovens, apoiando a juventude local na busca de soluções para seus problemas. O Centro tem um coordenador geral, escolhido entre os membros da comunidade local. A administração fica a cargo de um comitê gestor, formado por lideranças juvenis, que vai definir as principais atividades e a agenda de funcionamento. O Centro deve fazer, também, a articulação com a escola regular, buscar oportunidades de suplementação escolar, cursos de alfabetização e telesalas. Pode funcionar como espaço cultural, com iniciação e desenvolvimento de aptidões artístico-culturais e esportivas, com prática desportiva organizada e encaminhamento de potenciais talentos.

Os limites dos programas da Secretaria se concentram principalmente no pouco investimento em programas preventivos e de longo prazo, na não universalização dos mesmos, além do investimento privilegiado naqueles que se encontram em condições muito precárias. Aquelas crianças ou adolescentes que passam dificuldades e estão no limiar de passarem para a condição de situação de risco, não podem fazer parte dos programas. Ou seja, o caráter preventivo e de promoção de desenvolvimento não faz parte, efetivamente, destas propostas.

Destaca-se a falta de políticas integradas que promovam o desenvolvimento, a cidadania e os potenciais de todas as crianças e adolescentes. Há de se destacar o caso das escolas públicas que, embora sejam direito de todos, são mantidas na maioria das vezes em condições gerais muito precárias, com falta de professores e de mecanismos de estímulo à capacitação continuada, baixa remuneração, dentre tantos outros problemas conhecidos, prejudicando o desenvolvimento de crianças e adolescentes, ao invés de promovê-los integralmente.

Um dado extremamente importante a ser considerado refere-se à rede de ensino pública no Brasil. Dados recentes, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD – de 2001, apontam que freqüentavam escola pública 75,1% das crianças na fase pré-escolar, 89,8% dos estudantes do ensino fundamental, 78,5% do ensino médio e 30,1% dos estudantes do ensino superior, o que revela o importante papel desse espaço público na educação dos brasileiros, mesmo diante de um quadro de políticas neoliberais e avanço da esfera privada nesse campo.

Vale citar a elevada proporção de crianças de 7 a 14 anos, no país, que freqüenta a escola (95,7% da população dessa faixa etária), porém esse percentual declina dramática e sistematicamente, a exemplo do que ocorre na faixa etária de 18 e 19 anos, em que apenas 51,9% freqüenta a escola, e na de 20 a 24 anos, faixa etária onde esse percentual se reduz ainda mais, alcançando somente 25,5% dos jovens (IBGE, 2001).

Outro aspecto relevante é a taxa de defasagem escolar, ou seja, a percentagem de crianças que freqüenta uma determinada série escolar com idade superior àquela pedagogicamente recomendada para a referida série. O que se nota, na situação educacional brasileira, é um acúmulo de defasagens ao longo dos anos, implicando em uma taxa crescente, levando em consideração a idade da criança ou adolescente. Como exemplo no Brasil, em 1999, a taxa de defasagem escolar das crianças de 8 anos de idade correspondia a 33,8%, enquanto que a mesma, para os adolescentes de 14 anos, era de 72,7% (IBGE, 2001).

Mudanças duradouras e a longo prazo exigem que se aborde tanto o acesso quanto a qualidade da educação pública, em seus diferentes níveis. Vale lembrar, ainda, que a atual política educacional brasileira (LDB) prevê que progressivamente todas as escolas públicas devem oferecer o ensino fundamental em tempo integral.

Estes dados, em conjunto com a análise anteriormente apresentada, nos remetem a reflexões acerca das raízes históricas da área da infância e da adolescência. As práticas repressivas e centralizadoras, aliadas à cultura institucional de internação de crianças, desde o final do século XIX, nos aponta que a mudança de ótica em curso (do Código de Menores para o ECA) faz parte de um processo que não se encerrou e está em constante movimento.

Portanto, coexistem diferentes formas de se firmar políticas para a infância e juventude. Os programas pautados na participação da comunidade (que concretamente conhece seus problemas), na universalização dos serviços, e em seu caráter preventivo serão tratados a seguir.

A perspectiva de proteção integral e atenção universal: a política de prevenção à violência doméstica do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro

As políticas sociais podem ser reguladas pelo viés focalista e pela perspectiva do risco, no entanto, também cabe apontar aqui que existem outras alternativas possíveis. Como exemplo, vale destacar as iniciativas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro.

Este Conselho utiliza-se de sua natureza deliberativa, conforme prevê o artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e inova, propondo políticas para serem desenvolvidas no município. Não se tratam de atividades à revelia do executivo municipal, pois a esfera governamental é parte paritária do Conselho⁸. Assim, quando o Conselho identifica que o município não está oferecendo políticas em uma determinada área, ele mesmo delibera a política a ser desenvolvida.

Entretanto, o poder executivo resiste firmemente a novas formas de partilha do poder com a sociedade, criando empecilhos às deliberações do Conselho. A idéia de democracia do executivo muitas vezes não incorpora qualquer tipo de participação, além do voto. A partilha do poder de decisão em relação às ações implementadas pode ser entendida como subordinação e perda da autonomia de um governo legitimamente eleito. A legitimidade obtida nas urnas é contraposta a uma "suposta" ilegitimidade de qualquer forma de poder. Forma-se, então um paradoxo: aquele que foi eleito pela vontade popular, paradoxalmente tenta impedir o desenvolvimento dos novos mecanismos de expressão popular. Esta tradição de autonomia total e não prestação de contas por parte do executivo ainda se encontra enraizada em nossa sociedade, com claros prejuízos para a efetivação da democracia e das políticas pautadas na atenção integral e promoção dos direitos da criança.

É importante dizer que as políticas deliberadas pelo Conselho são fruto de um longo processo de maturação das discussões observadas durante toda a sua existência. Deste modo, informam como a política realiza-se através de um complexo quadro de correlação de forças, onde são necessárias muitas discussões até que a deliberação final seja firmada.

Ainda assim, mesmo deliberadas em conjunto, pelo Conselho, sua implementação não será facilmente garantida, pois muitas vezes não são entendidas pelo executivo municipal como uma política que a prefeitura deva executar. Prova disso é a política de intervenção frente à violência doméstica contra a criança e o adolescente no município do Rio de Janeiro que, mesmo tendo sido deliberada em fevereiro de 2000, ainda hoje não está totalmente implementada.

Esta é uma política bastante ampla, pois visa o enfrentamento da violência doméstica nas quatro formas em que ela se manifesta. De acordo com a literatura sobre a área, podemos classificar quatro diferentes tipos de violência doméstica: *abuso físico* (uma ação intencional cometida por um agente agressor adulto que provoque um dano físico à criança), *abuso sexual* (ato ou jogo sexual que tenha por intenção utilizar a criança como objeto de satisfação sexual), *abuso psicológico* (interferência negativa de um adulto sobre a competência social da criança, produzindo um padrão de comportamento destrutivo) ou a *negligência* (privação da criança de algo que esta necessita para o seu desenvolvimento sadio) (Deslandes, 1994)⁹.

Como se pode perceber a questão é bastante complexa, de modo que toda a discussão necessária à sua deliberação também o foi. Foram necessários vários anos de maturação até que esta fosse deliberada. Sua origem data por volta de 1995 quando o Conselho implementa o projeto *Família Acolhedora*. Este projeto constituiu uma inovação na forma de atendimento às crianças abrigadas e funcionava em parceria com o Conselho Tutelar. Quando o Conselho Tutelar identificasse um caso de suspeita de abuso sexual, violência doméstica ou negligência grave¹⁰, acionava temporariamente uma família “acolhedora”, previamente selecionada, cadastrada e preparada. A criança ficaria com a nova família enquanto era desenvolvido um trabalho de preparação junto à sua família biológica até que esta estivesse em condição de recebê-la novamente. É importante, ainda, destacar que o fato da criança estar inserida em uma família acolhedora, não destituía o pátrio poder de sua família biológica, para a qual esta deveria regressar tão logo estivesse em condições de recebê-la¹¹ (Martins, 2001).

No interior do Conselho havia algumas críticas a este projeto, pois seus custos eram considerados altos em relação aos resultados obtidos. Deste modo, após alguns anos de funcionamento houve uma avaliação para a reformulação

do programa Família Acolhedora, ampliando ainda as suas preocupações para todo o enfrentamento da violência doméstica, pois o projeto Família Acolhedora era um recurso para as questões extremas de violência. Este programa tinha a sua eficácia em casos de violência aguda, mas não apresentava nenhuma capacidade de atendimento de um grande número de casos, tampouco conseguia prevenir a violência sofrida pelas crianças. Esse fato foi exposto em visitas feitas pelo Conselho de Direitos ao Conselho Tutelar. Nessas visitas foi constatado que a principal demanda do Conselho Tutelar era o atendimento à violência doméstica e o Conselho de Direitos mobilizou-se para deliberar uma política a partir dessa necessidade. Tratava-se de uma iniciativa pioneira na área. Começava-se a pensar a política, a partir do órgão que atende aqueles que têm seus direitos ameaçados ou violados: o Conselho Tutelar. Também eram envolvidas todas as instâncias fundamentais no atendimento: secretarias municipais, conselhos e instituições da sociedade civil (Ibid.).

A política deliberada pelo Conselho tem como diretrizes a promoção de ações de prevenção, e o estímulo às notificações dos casos confirmados ou suspeitos. Prevê, ainda, a criação de projetos de atendimento para a criança, sua família e o agente agressor, com o apoio aos projetos já existentes. Para isso, é necessária a viabilização do atendimento prestado no Conselho Tutelar, por meio de seu fortalecimento, bem como a mobilização dos governos e da sociedade civil para o financiamento desses projetos. Outra diretriz prevê explicitamente a mobilização do governo municipal para garantir a execução das ações previstas nas secretarias, bem como o compromisso do governo e da sociedade civil para o cumprimento desta deliberação.

Estão previstas especificidades para as secretarias municipais de saúde, educação, desenvolvimento social e para a sociedade civil. Dentre as atividades de prevenção destacam-se a confecção de material educativo, e treinamento dos profissionais, priorizando a sensibilização comunitária sobre a temática. Há a previsão de atividades secundárias voltadas para o fortalecimento da identificação e da notificação obrigatória para os casos, além da mobilização dessas instâncias para a construção de uma ficha única de notificação. O atendimento efetivo aos que já sofreram a violência passa por uma maior estruturação dos serviços públicos de atendimento para esses casos, com a criação de *Centros de Atenção Psicossocial* para os casos de maior complexidade, bem como pelo fortalecimento da infra-estrutura dos Conselhos Tutelares, que são muitas vezes a porta de entrada das denúncias desses casos.

Como se vê, as atividades de prevenção sistemática parecem ser as maiores inovações. Não se trata de políticas de segregação. Pelo contrário, trata-se de dar visibilidade ao problema, inclusive delimitando claramente o papel do Estado no seu enfrentamento. Este fato também pode ser considerado um avanço político e empírico, já que as tendências atuais em relação às políticas sociais primam por uma redução do Estado e por um fortalecimento das atividades informais¹².

Um ponto a ser ressaltado como positivo nesta deliberação do Conselho é a delimitação minuciosa das atribuições dos diversos atores que irão atuar no desenvolvimento desta política. Assim, são realizadas atividades de prevenção das *situações de risco*, por meio de ações que envolvem o âmbito escolar, treinamento de pessoal e confecção de material educativo, com priorização da sensibilização comunitária sobre a temática.

Essas tendências políticas estão na “contramão” da história e por isso sofrem muita resistência em sua implementação. Trata-se de uma política profundamente voltada para os direitos da criança, universalizante (à medida que a promoção do desenvolvimento/prevenção envolve todas as crianças) e com um atendimento personalizado e capacitado àquelas em circunstâncias especiais ou particularmente difíceis. Ainda assim, esta não está totalmente implementada. As atas do Conselho demonstram, que embora tivessem sido previstas ações para três secretarias, de fato só a Secretaria de Saúde previu uma dotação orçamentária em 2001 para a execução desta política. Como se tratam de políticas deliberadas pelo Conselho, este pode exigir sua implementação pelo executivo municipal, contando ainda com o apoio do Ministério Público. Com este exemplo, procuramos demonstrar que a implementação de políticas voltadas para a criança baseadas em um viés de promoção são perfeitamente viáveis.

Considerações finais

Atualmente pode-se afirmar que políticas sociais preconizadas na Constituição Federativa do Brasil (1988) e pelo ECA (1990) estão tendo seu conteúdo redirecionado. Substitui-se um parâmetro de proteção que se baseia na universalidade pela implantação de um padrão de focalização e seletividade voltado apenas para alguns pobres. Existem claros limites deste trabalho, principalmente se considerarmos as especificidades da área da infância. Entretanto, demonstramos neste texto que não se trata de uma realidade inconteste e que é possível uma intervenção visando a alteração da correlação de forças e o sentido das políticas vigentes.

Trata-se de um processo datado historicamente, onde mudanças significativas se operam, principalmente a partir da década de 1970, com os ajustes neoliberais implementados no processo de reestruturação do capital e retração das classes trabalhadoras¹³. No que tange, especialmente aos direitos da criança e do adolescente em nosso país, há que se atentar para o fato de que este segmento da população nunca se constituiu num setor privilegiado de investimento público. Isso porque, segundo Sader (1997), embora o capitalismo sempre tenha um interesse especial nas crianças e adolescentes como futura mão-de-obra e como futuros (e atuais) consumidores, a realidade no Brasil não traduz linearmente essa lógica.

No Brasil, as tendências em curso advindas das propostas neoliberais pressupõem que as políticas sociais sejam mediadas pelo mercado, pela solidariedade da sociedade civil e pelo Estado mínimo. O Estado preconizado por esta conjuntura pretende atender apenas aos setores mais pauperizados, negando o acesso aos direitos sociais básicos que compreendem a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, a maioria da população. Tem-se a pretensão ainda, de mercantilizar esses direitos, de forma a torná-los rentáveis também ao capital privado. Aos que não podem pagar nada, resta a caridade, o abandono e serviços quase sempre precários e de caráter emergencial que não permitem que o pobre saia do ciclo de pobreza.

Essa discussão tem relevância especial, visto que o país tem uma profunda desigualdade social e oferece a poucos cidadãos acesso mais do que suficiente a todas as suas necessidades, abandonando a maioria de sua população. Trata-se de um país especialmente contraditório, visto que seu contexto social aponta para uma realidade marcada pela pouca efetividade da cidadania e pelo forte empobrecimento da maioria da população com a concentração de renda e riquezas para poucos¹⁴. Entretanto, observa-se no plano político que novos direitos foram firmados pela última Constituição, a qual se compromete legalmente em garantir direitos mais abrangentes aos cidadãos por meio das políticas sociais.

Um número cada vez maior de pessoas depende dos serviços e recursos estatais para a sua reprodução e sobrevivência e não é um Estado enfraquecido e sem recursos que terá condições de prover serviços a esta maioria da população que tem direitos conquistados, não se trata de tutela, nem de favores. Deste modo, torna-se necessário a provisão dos serviços sociais por parte do Estado, de forma a garantir a universalização deste e o acesso a todos que deles necessitarem, inclusive no sentido de promover seu pleno desenvolvimento.

É necessário, ainda, que cada autoridade e cada cidadão tome consciência de seu dever para fazer cumprir os direitos legais indispensáveis ao convívio social. Como nos diz Bobbio (1992), o problema fundamental em relação aos direitos do homem não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema que não é filosófico, mas político. Prossegue o referido autor: (...) *a busca dos fundamentos possíveis não terá nenhuma importância histórica se não for acompanhada pelo estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado* (Bobbio, 1992, p. 24).

No bojo dessas transformações é importante avaliar em que medida os canais instituídos de participação política da sociedade civil contribuem de forma a operar resistência às propostas de políticas sociais cada vez mais residuais, excludentes e focalizadas, contribuindo ainda na defesa e afirmação dos direitos e da universalização das políticas sociais.

Defende-se, assim, formas democráticas de discussão, elaboração e deliberação de políticas que possam permitir importantes estratégias na luta pelos direitos sociais. A participação democrática é fundamental para o embaite, apresentação de novas propostas e escolha de estratégias de enfrentamento aos preceitos capitalistas que incentivam o abandono de milhares de vidas humanas à própria sorte. O desafio é conseguir efetivar realmente uma participação democrática e constante que ultrapasse as meras formalidades eleitorais e se constitua como um real instrumento de participação política, não só na formulação de propostas, mas também no exercício do controle social^{1 5} que possibilite o acompanhamento da execução e destinação das verbas, além da garantia do espaço para a expressão da vontade popular.

Notas

- ¹ Mestre em Serviço Social pela UERJ, pesquisadora do CIESPI.
- ² Mestre em Serviço Social pela UERJ, foi pesquisadora da CESPI/USU e atualmente trabalha no Instituto Fernandes Figueira.
- ³ Mestre em Serviço Social pela PUC-Rio e foi pesquisadora do CIESPI.
- ⁴ Cunha (2000) aponta que a distribuição dos recursos tributários não vem observando a descentralização. Segundo a autora: "Atualmente, do total de recursos tributários disponíveis, a União detém cerca de 60%, os estados ficam com aproximadamente 25% e cabe aos municípios os 15% restantes" (pág. 90).
- ⁵ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 30,5% das famílias brasileiras com crianças entre 0 a 6 anos de idade vivem com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo. Na Região Nordeste, 53,6% das famílias com filhos menores de seis anos têm renda de até meio salário mínimo. Esse índice é de 34,8% na Região Norte, 8,3% no Sudeste, 21,8% no Sul e 25,2% no Centro-Oeste (Situação Brasileira da Infância 2001. UNICEF, 2002).
- ⁶ Esta faixa etária foi ampliada para 16 anos em virtude da mudança na legislação (Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos).
- ⁷ Sejam eles de Assistência Social, da Criança e do Adolescente ou Tutelares; do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; e das Comissões Estaduais e Municipais de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, das quais fazem parte membros dos demais Conselhos Setoriais.
- ⁸ O Conselho é um órgão paritário, deliberativo e controlador das ações desenvolvidas na área. Nos Conselhos, reúnem-se o Estado e a sociedade para deliberarem sobre as ações a serem desenvolvidas nos seus respectivos âmbitos.
- ⁹ Não é nossa intenção realizar uma discussão conceitual sobre a violência doméstica, apenas apontar alguns elementos que possam especificar as

diferentes modalidades em que esta possa se expressar. Aos interessados no assunto recomendamos: DESLANDES, 1994; AZEVEDO E GUERRA, 1995; ALMEIDA, 1998; SAFFIOTI, 1996; LARRAIN, 2000; ABREU, ALVARENGA, 1997; GONÇALVES, 2001.

- ¹⁰ Constatando a impossibilidade da convivência da criança com sua família biológica, devido aos prejuízos que esta poderia causar ao desenvolvimento da criança.
- ¹¹ De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art.19, toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.
- ¹² Ver a respeito as reflexões de SARTOR, MARTINS e SILVA: "As novas configurações das políticas sociais: cenário, tendências contemporâneas e mecanismos de resistência e universalização" nesse mesmo livro.
- ¹³ Sobre essas mudanças consultar o texto de SARTOR, MARTINS E SILVA, 2002, nesse mesmo livro.
- ¹⁴ Vale pontuar a distância entre a renda dos 20% dos mais pobres e a dos 20% dos mais ricos em alguns países: Polônia: 3 vezes; China: 7 vezes; Estados Unidos: 8 vezes; Chile: 18 vezes; Brasil: 33 vezes; ou seja, 1% da população, a parcela mais rica, detém a mesma quantidade de recursos que os 50% dos mais pobres, ou, ainda, 10% mais ricos concentram metade da renda nacional (BARROS et al, 2001).
- ¹⁵ Em vários níveis, especificamente nas esferas municipal, estadual e federal.

Referências Bibliográficas:

- ABREU, V.I., ALVARENGA, K. O atendimento emergencial nos casos de maus-tratos contra crianças e adolescentes. In *Rompendo o silêncio*. São Luiz: CDECA; CDMP, Procuradoria Geral da Justiça, 1997.
- ALMEIDA, Suely Souza de. *Femícidio. Algemas (in) visíveis do público-privado*. Rio de Janeiro: Revinter, 1998.
- AZEVEDO, V., GUERRA, M. *Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento*. São Paulo: Cortez, 1995.
- BARKER, Gary. Instituto PROMUNDO. RIZZINI, Irene. CESPI/USU. (Coordenadores). BARKER, Suyanna Linhales. NESA/UERJ. SEGUNDO, Marcio. JOHN SNOW DO BRASIL. Avaliação de Programa por País - Brasil. Programa Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil ("*International Programme for the Elimination of Child Labour*"/IPEC). Organização Internacional do Trabalho (OIT) ("*International Labour Organization*"/ILO). Outubro, 2001. Mimeo.
- BARROS, Ricardo Paes de. HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. *A Estabilidade Inaceitável. Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA. Junho, 2001.

- BRASIL – *Estatuto da Criança e do Adolescente* – Lei Federal nº 8.069/90. *Constituição Federativa do Brasil*, 1998 (Atualizada 2000).
- CAMPOS, Bernardino Edival, e MACIEL, Carlos Alberto Batista. “Conselhos Paritários: O enigma da participação e da construção democrática”. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 56, p.143-155, São Paulo: Cortez, 1998.
- CIRINO, Públio Caio Bessa & LIBERATI, Wilson Donizeti. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- CONH, Amélia. “Os governos Municipais e as Políticas sociais” In.: SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Sílvio. *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez/Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, 1998.
- CUNHA, Rosani Evangelista. “O financiamento das políticas sociais no Brasil” In: Curso de Serviço Social à distância. Pp. 98-102. Rio de Janeiro, CRESS, 2000.
- DESLANDES, Sueli Ferreira. *Prevenir a violência. Um desafio para profissionais de saúde*. Rio de Janeiro: CLAVES, 1994.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Situação Brasileira da Infância 2001*. UNICEF, 2002.
- GONÇALVES, Hebe. *Infância e adolescência no Brasil: um estudo das práticas de educação em lares do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2001. Tese de Doutorado. PUC-Rio. Vol. 1 e 2.
- Guia de atuação frente a maus-tratos na infância e na adolescência. SBP, s/d.
- IAMAMOTTO, Marilda Vilela. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Síntese de indicadores sociais 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In. *Revista serviço social e sociedade*, n.º 56, pp. 34-49. São Paulo: Cortez, 1997.
- LARRAIN, S. Reprimindo a violência doméstica: duas décadas de ação. In: *A família ameaçada. Violência doméstica nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- MARTINS, Aline de Carvalho. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro: Um novo caminho para elaboração de políticas. *Rio de Janeiro, 2001. Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro*.
- MOTA, Ana Elisabete. *Cultura e crise da seguridade social*. São Paulo, Cortez, 1995.
- NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. 2ª edição – São Paulo: Cortez, 1995.
- OLIVEIRA, Edivaldo. “Os Conselhos de Direitos e a implementação do O Estatuto da Criança e do Adolescente no município do Rio de Janeiro” In: *Revista Em Pauta*, n.º 11. Pp. 17-23. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1997.

- RIZZINI, Irene, BARKER, Gary, e equipe. Crianças, adolescentes e suas bases de apoio: *fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária/CESPI/Instituto PROMUNDO, 2001.
- RIZZINI, Irene, BARKER, Gary, CASSANIGA, Neide. *Criança não é risco, é oportunidade: fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária/CESPI/Instituto PROMUNDO, 2000.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: *Políticas públicas de apoio sócio-familiar*. Coleção Infância e Adolescência. Curso de capacitação de conselheiros tutelares e municipais. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2001.
- SADER, Emir. A Crise das políticas sociais e a atenção à infância e juventude no Brasil" In.: *Revista Em Pauta*, nº 11. Pp. 9-16. Rio de Janeiro, UERJ, 1997.
- SAFFIOTI, H. No fio da navalha: violência contra crianças e adolescentes no Brasil. In: *Quem mandou nascer mulher*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1996.
- SINGER, Paul. "Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras" . In.: SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Sílvio. *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez/Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, 1998.
- SPOSATI, Aldaísa. *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo: EDUC, 1990.