

POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

Vicente de Paula Faleiros*

A infância e a adolescência têm sido, ao longo da história, foco de políticas, de ação ou omissão do Estado, assim como objeto de ação da família e da sociedade. Se, por um lado, houve, momentos em que não se distinguia a infância da vida adulta, por outro houve aqueles em que foram consideradas nas suas especificidades (ARIÈS, 1981). Por vários séculos, crianças e adolescentes foram colocados no lugar de sem fala “*infante*”¹ (quietinhos), ou como membros da infantaria dos exércitos medievais, ou ainda como objetos da esfera doméstica. Somente no século XX, a Convenção dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, proclamou solenemente que crianças são sujeitos de direitos. Anteriormente, no pós-guerra, a Organização das Nações Unidas (ONU) havia apenas preconizado cuidados e assistência especial para crianças, tendo criado o Unicef em 1946. No Pacto Social dos Direitos Civis e Políticos da ONU, que entrou em vigor em 1976, são assegurados os direitos das crianças, mas em casos de dissolução da família e/ou de discriminação.

A Convenção de 1989 é que veio reconhecer a criança (qualquer pessoa com menos de 18 anos) como sujeito de direitos, como cidadã, – o que também foi consagrado no Brasil com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 1990, decorrente do artigo nº 227 da Constituição de 1988. A proposta de incorporação desse artigo que atribui à criança e ao adolescente² os direitos fundamentais da pessoa humana deveu-se à intensa mobilização da sociedade (FALEIROS, 1995). O ECA é uma ruptura com a visão clientelista e repressora então predominante.

Na formulação de políticas para a infância desenvolveram-se várias vertentes nos processos conflituosos de formulação das políticas sociais (FALEIROS, 1992). Pode-se observar, ao longo de nossa história, uma clara distinção entre uma política para os filhos da elite ou das classes dominantes e uma política para as crianças e adolescentes pobres. Para as elites houve o favorecimento do acesso à educação formal, às faculdades de direito, medicina e engenharia, às aulas de piano ou de boas maneiras, com formação para os postos de comando, embora à mulher tenha sido destinada apenas a organização da vida doméstica.

* Assistente social, PhD em sociologia, professor da Universidade Católica de Brasília, e pesquisador da UnB e do Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria).

1. Do latim *in-fans* = sem fala.

2. O ECA considera como criança a pessoa com até 12 anos e adolescente, entre 12 e 18 anos.

Para os pobres foram criados os orfanatos, as “rodas”,³ as casas de “expostos”, as casas de correção, as escolas agrícolas, as escolas de aprendizes, a profissionalização subalterna, a inserção no mercado de trabalho pela via do emprego assalariado ou do trabalho informal. O acesso dos pobres à educação não foi considerado um dever inalienável do Estado, mas uma obrigação dos pais; e o não acesso a ela, uma situação de exceção, uma situação irregular, cuja responsabilidade cabia à família. O desenvolvimento da criança estava integrado ao projeto familiar, à vida doméstica, à esfera privada.

Nos primeiros anos da República a questão da criança e do adolescente passou a ser considerada uma questão de higiene pública e de ordem social, para se consolidar o projeto de nação forte, saudável, ordeira e progressista (Ordem e Progresso). O Estado deveria ocupar-se da ordem, da vida sem vícios – por exemplo, no combate aos “monstros da tuberculose, da sífilis e da varíola” (FALEIROS, 1995). Nessa ordem liberal oligárquica reinante, aceitava-se uma intervenção mínima do Estado diante do problema da chamada infância desvalida, nos moldes do paternalismo, do autoritarismo e da reprodução da condição operária. O conceito-chave que foi se consolidando ao longo do século XX na formulação de direitos e políticas no âmbito da infância foi o de *situação irregular*. Por situação irregular compreendia-se a privação das condições de subsistência, de saúde e de instrução, por omissão dos pais ou responsáveis, além da situação de maus-tratos e castigos, de perigo moral, de falta de assistência legal, de desvio de conduta por desadaptação familiar ou comunitária, e de autoria de infração penal. A pobreza era, assim, *situação irregular*, ou seja uma *exceção*. Nessa perspectiva, que seguia a mesma concepção do Código de Menores, de 1927, ser pobre era considerado um defeito das pessoas, assim como as situações de maus-tratos, desvio de conduta, infração e falta dos pais ou de representantes legais. Para os pobres – em situação irregular ou em risco – dever-se-ia ter uma atitude assistencial, e para os considerados perigosos ou delinquentes – que punham em risco a sociedade – dever-se-ia ter uma atitude de repressão. A lei previa que os juízes decidissem os destinos da criança, fosse sua internação, ou pela sua colocação em família substituta, adoção, ou ainda pela punição de pais e responsáveis. Enfim, aos juízes cabia impor a ordem social dominante.

Essa prática política para a criança e o adolescente em situação irregular foi operacionalizada tanto pelo Serviço de Assistência aos Menores (SAM), estabelecido formalmente em 1941, como pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), criada em 1964; pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1946; e pelos serviços de proteção à maternidade e infância da área da saúde, articulados pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr), por muitos anos. Às Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (Febem), sob a direção da Funabem, cabiam a prevenção e a ação contra o “*processo de marginalização do menor*”, e, por outro lado a correção dos “marginais”. O “menor” não deveria ficar à margem da vida considerada normal, conforme o padrão social e moral dominante. A marginalização era definida como “afastamento progressivo do processo normal (*sic*) de desenvolvimento”. É o conceito de normalidade social que predomina.

3. Dispositivo em forma de cilindro, colocado na parede de fora de algumas Santas Casas, que permitia à pessoa de fora girá-lo após colocar nele uma criança. Essa criança era geralmente “filha bastarda”, não reconhecida pelo pai e considerada uma desonra para a mãe, diante da pressão moral social.

Na área da saúde, dentro da perspectiva do higienismo, foi criada, em 1934 (Decreto nº 24.278), a Inspetoria de Higiene Infantil (Lei nº 16.300 de 1923), depois transformada em Diretoria de Proteção à Maternidade e à Infância. Em 1937, passa a ser denominada Divisão de Amparo à Maternidade e à Infância, vindo a ser Departamento em 1940, numa verdadeira escala de ascensão de importância burocrática e política (ORLANDI, 1985).

Na área trabalhista, a discussão e a regulamentação sobre o trabalho de crianças – também chamado de trabalho infantil – foram objeto de controvérsias e de medidas de controle. Desde o início da República tentou-se colocar um limite para a idade do trabalho de menores. A Lei de 1891 sequer foi regulamentada, apesar de declarar "impedir que, em prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria sejam sacrificadas milhares de crianças" (BARBOSA, p.46). As leis não conseguiram, de verdade, proibir o trabalho de menores, mas limitaram sua idade e as horas de trabalho, ou seja, na prática da indústria havia uso abundante de mão-de-obra infantil, apesar do discurso da proteção. Eram operários indefesos, apesar das hábeis mãos para tecer, trabalhar a cerâmica, e costurar.

A questão do desenvolvimento do país e do desenvolvimento da criança pobre passava, assim, pela imposição da ordem, pela manutenção da higiene e da raça e pela inserção no trabalho. Na esfera da educação, a política sempre tentou articular a ação pública com a intervenção privada, principalmente numa difícil interação entre Estado e Igreja Católica. Em 1936, o então ministro da Educação, Gustavo Capanema, propôs um Plano Nacional de Educação, com interferência maior do Estado, que nunca foi aplicado. Na visão então dominante, a criança, no ensino básico, era vista como "matéria plástica, a que é possível aplicar todas as espécies de hábitos e atitudes" (SCHWARTZMAN *et alii*, 1984, p.188), cuja educação ficava a cargo de estados e municípios.

O Ministério da Educação foi criado em 1953, enquanto desmembramento do Ministério da Saúde. Discutida desde 1948 e com vários substitutivos, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação só foi aprovada em 1960, mas em 1957 constatava-se que cerca de 57,4% dos alunos rurais permaneciam na escola menos de 1,5 ano escolar. Os analfabetos adultos (15 a 69 anos) chegavam a 50,3%, em 1950, e a 39,5%, em 1960. A Lei de Diretrizes e Bases passou a considerar os estudantes pobres objeto da assistência social, ao estabelecer que ao Estado cabia fornecer recursos à família quando fosse provada a insuficiência de meios (art. 2º). Esse dever do Estado era genérico e apenas declaratório.

O art. 30 da referida lei punia o pai que não colocasse o filho na escola, privando-o de emprego público, mas este não recebia punição se fosse pobre ou se houvesse insuficiência de escolas. Contraditoriamente, a própria lei isentava as crianças pobres da obrigatoriedade da escola, "por comprovado estado de pobreza dos pais" ou por "insuficiência de escolas". Essa contradição da lei servia para manter o *status quo* de exclusão da maioria da população no acesso à escola, ou seja, a maioria era uma exceção, vivia num estado de exceção. Na sociedade brasileira, a proposta republicana de escola para todos fracassou, em comparação com o desenvolvimento da República em outros países, como na França, onde implicou a escolarização em massa.

Nesse contexto, pode-se observar que a política para a infância pobre se articula ao processo de desenvolvimento capitalista, inserindo-se na heterogeneidade econômica das várias formas de produção, mantendo a divisão social de classes, a desigualdade e a política de disponibilidade de mão-de-obra. Apesar das iniciativas de fundação do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) no segundo pós-guerra, o empresariado brasileiro não se engajou na defesa de uma política de formação profissional sistemática e universal, em vista da possibilidade de contar com uma reserva do trabalhador desgastado. Os proprietários rurais também se aproveitaram da mão de obra familiar – oriunda em parte da escravidão –, com exploração sistemática da mão-de-obra infanto-juvenil.

A questão, no momento, é se, com o ECA, que considera as crianças sujeitos de direitos, e com o processo de democratização do país, houve mudanças de fato na articulação do desenvolvimento econômico desigual com as políticas para a infância. Na verdade, o reconhecimento da criança e do adolescente como cidadãos mudou o marco de referência legal, mas foi a ampla mobilização da sociedade pelos direitos infanto-juvenis que propiciou a elaboração de novas políticas e a articulação de uma frente parlamentar vinculada à criança.⁴ A implementação do ECA se consolidou por meio da criação de um sistema de garantia de direitos que compreende conselhos, promotorias, varas da infância, defensorias, delegacias, SOS, e núcleos de assistência e atendimento. Segundo o IBGE, em 2001, havia conselhos de direitos em 72% dos municípios, e conselhos tutelares em 55% deles. Em apenas 25% não havia nenhum dos dois conselhos. As promotorias estão presentes em 468 municípios, alcançando 43,8% na região Sul, as defensorias em 148, as varas em 189, as delegacias em 268 e os centros de defesa em 29.⁵ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) estabeleceu normas e diretrizes políticas para as várias dimensões da questão infanto-juvenil e realizou cinco conferências nacionais com delegados de todo o país, já tendo aprovado planos nacionais para erradicação da violência sexual e do trabalho de crianças e adolescentes.

O Legislativo federal realizou desde 1990 seis comissões parlamentares de inquérito sobre a situação da infância e da maternidade, sendo a última em 2004 sobre a exploração sexual. Legislativos estaduais também instalaram comissões de inquérito.

No âmbito do Executivo – federal, estadual e municipal –, vários programas foram implementados no sentido de aplicar as medidas protetivas e as medidas socioeducativas previstas no ECA. Há, no entanto, um fracasso na política de enfrentamento da questão do adolescente infrator, não só pela força do crime organizado, como pela herança do antigo modelo das Febem. As constantes rebeliões e mortes ainda mostram a predominância do modelo repressivo, também presente em muitos projetos de lei que buscam encaminhar uma solução para o problema por meio de maior penalização dos jovens ou redução da idade de imputabilidade penal de 18 para 16 anos. A sociedade tem se mobilizado contra essas medidas por serem injustas e ineficazes para combater a criminalidade.

4. Para uma história de dez anos do ECA, ver Faleiros e Pranke (2001).

5. www.cecria.org.br/recria.

Na esfera do Executivo articulam-se políticas de caráter universal com políticas focalizadas em segmentos específicos de crianças, adolescentes e jovens, como o combate à violência sexual, desenvolvimento do esporte, pontos de cultura, Agente Jovem, Primeiro Emprego, dentre outras.⁶

Pode-se considerar que o acesso à escola foi, na última década do século XX, um esforço de universalização da educação fundamental. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, em 2002, 97% das crianças na faixa etária de 7 a 14 estavam freqüentando a escola, mas apenas 36,5% das de 0 a 6 anos freqüentavam creche ou escola. É na faixa etária de 15 a 17 anos que se manifesta maior desigualdade de acesso à educação entre ricos e pobres e moradores urbanos e rurais, além da diferenciação regional. Nessa faixa etária, as taxas de escolarização dos 20% mais pobres são de 73%, e de 93,3% para os 20% mais ricos pela própria necessidade de inserção no trabalho. Ainda persiste uma grande defasagem escolar, pois na faixa etária de 11 anos quase a metade (48,3%) dos estudantes já se encontra defasada, taxa que sobe para 65,7% aos 14 anos (IBGE, 2004).

É bem verdade que houve redução da utilização da mão-de-obra infantil, tendo-se verificado diminuição do número desses trabalhadores, de 4,1 milhões, em 1992, (12,1%) para 2,1 milhões (6,5%), na faixa etária de cinco a catorze anos. A Emenda Constitucional nº 20, de 8 de dezembro de 1998, proibiu qualquer tipo de trabalho aos menores de 16 anos, exceto na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos.

O desemprego estrutural e a necessidade de prolongamento de anos de estudo para efeitos de competitividade e produtividade têm acarretado uma diminuição do trabalho de crianças e adolescentes. Contudo, o desemprego e a desigualdade brutal existentes no país ainda mantêm no trabalho grandes contingentes de crianças e adolescentes, sobretudo nas zonas rurais e no Nordeste.

As políticas focalizadoras têm se concentrado na concessão de bolsas-escola para subsidiar as famílias pobres a manter os filhos na escola. Essa bolsa foi implementada em vários municípios e no Distrito Federal nos meados da década de 1990, e regulamentada e implementada em caráter nacional pela Lei nº 10.219, de 11/4/2001. O benefício passou a ser um direito da criança. Essa bolsa foi integrada à bolsa-família pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Com isso, buscou-se uma política compensatória da desigualdade na educação, numa perspectiva de se garantir direitos e se contrapor à doutrina da situação irregular e às práticas clientelistas, sem, no entanto, diminuir o mercado do ensino privado.

A articulação da educação com o desenvolvimento econômico e social é um dos trunfos de vários países para inserir-se competitivamente no mundo globalizado, como acontece com a Coreia. O impacto da educação na distribuição de renda é marcante, pois a escolaridade tem uma influência decisiva sobre a renda, sendo associada a 26% da desigualdade de rendimentos de todas as fontes, e a cerca de 40% da desigualdade de rendimentos do trabalho (MENEZES FILHO, 2001). No Brasil, a desigualdade tem se mantido constante – o coeficiente de Gini era de 0,5 em 1960 e passou a

6. No mês de fevereiro de 2005 o governo federal criou o Conselho Nacional da Juventude e um novo programa de bolsas para jovens que não completaram o ensino primário e não conseguiram emprego, que deve ser implementado em parceria com as prefeituras.

0,563 em 2002 – e o índice Theil para educação chega 0,809 em 1997 (*apud* Stallings e Peres, 2000, p.174). O gasto social em educação no Brasil foi de apenas US\$ 43 *per capita* em 1996/1997, inferior ao observado no México (US\$ 153), na Argentina (US\$ 334) e na Bolívia (US\$ 59). Esse tipo de política favorece a estrutura de alta concentração de renda no país, onde o 1% mais rico possui quase a mesma renda (13,5%) que os 50% mais pobres (14,4%).

Embora tenha melhorado o acesso ao ensino fundamental público, há grande dificuldade em se manter os pobres na escola. Além da baixa qualidade da mesma, existe o peso da desigualdade de renda. É preciso considerar, ainda, que há diferentes velocidades no acesso ao conhecimento e à informação: enquanto os de renda superior acessam rapidamente a tecnologia – como a internet – os pobres vão lentamente se apropriando da mesma em equipamentos não raro já sucateados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20/12/1996) assegura, bem como o ECA, a garantia da cidadania do educando. A Constituição estabelece que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Nessa perspectiva, é necessário que se garanta um círculo virtuoso para o desenvolvimento de crianças e adolescentes: além de vagas nas escolas e qualidade na educação, inversão da tendência de aprofundamento das distâncias sociais com a inserção num trabalho digno, o acesso a oportunidades de cultura e a garantia de políticas públicas de saúde, transporte, moradia, visando-se a diminuir a periferização dos territórios de exclusão social. As crianças e adolescentes das periferias urbanas possuem um potencial de transformação de seu meio, pois absorvem com facilidade as novas tecnologias digitais, a internet, o conhecimento de línguas, a produção cultural. É preciso assegurar o acesso elas, com qualidade.

Essas são condições do desenvolvimento social e econômico, que combinam o acesso a mercados com a garantia da cidadania. Mercado e cidadania são vistos separadamente na perspectiva neoliberal, que propõe a redução de direitos para se aumentar a competitividade. A garantia da cidadania é também um processo de desenvolvimento da competitividade e de redução da desigualdade social e econômica. Nessa perspectiva, a garantia da educação e da escolaridade, incluindo a erradicação do analfabetismo, é condição *sine qua non* para assegurar direitos e elevar o nível de desenvolvimento sustentável do país. Crianças e adolescentes de hoje são o presente e não apenas o futuro do país.

Referências Bibliográficas

- ARIÈS, Philippe. *História Social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Simões Editor, 1958.
- BARRETO, A. R. O que nos dizem os números. In: VIVARTA, V. (Coord.). *Cidadania antes dos sete anos: a educação infantil e os meios de comunicação*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Lei 8.069/90, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.
- _____. *Código de menores*. Lei n. 6.697. São Paulo: Editora Jalovi, 1980.
- vi, 1980.

- CNPD. Comissão nacional de população e desenvolvimento. **Jovens acontecendo nas trilhas das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998.
- CONANDA. **Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência**. Brasília: Conanda, 2000.
- CUNHA, L. A. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.
- DEL PRIORE, Mary. **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.
- FALEIROS, Vicente de Paula; PRANKE, Charles (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente - Uma década de direitos - avaliando resultados e projetando o futuro**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2001.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. Infância e processo político no Brasil. In: PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995.
- FUNABEM. **Funabem anos 20**. Rio de Janeiro: MPAS/FUNABEM, 1984.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. Educação e desigualdade. In: LISBOA, Marcos de Barros; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino (Orgs.). **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- ORLANDI, Orlando. **Teoria e prática do amor à criança**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- RIZZINI, Irene. **A criança e a lei no Brasil**. Revisitando a história (1822-2000). Rio de Janeiro: Unicef, Cespi/USU, 2000.
- SCHWARTZMAN, S. **Trabalho infantil no Brasil**. Brasília: OIT, 2001.
- _____. *et alii*. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Edusp, 1984.
- SILVA, E. R. A.; GUARESI, S. **Adolescente em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para discussão, n. 979).
- STALLINGS, Bárbara; PERES, Wilson. **Crecimiento, empleo y equidad**. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal, 2000.
- UNICEF. **Relatório da situação da infância e adolescência brasileiras**. Brasília: Unicef, 2004.