

# Políticas públicas para a infância no Brasil – análise do processo de implementação de um novo modelo<sup>1</sup>

Rodrigo Stumpf González<sup>2</sup>

## Resumo

Recentemente foram comemorados os 25 anos da aprovação do ECA. Quais são os seus resultados? O que mudou? Este trabalho analisa o caso brasileiro, na implementação de novo paradigma de direitos da infância e seu impacto na formulação de uma agenda concreta de políticas públicas, fazendo um balanço deste novo modelo e identificando desafios que permanecem. São discutidos o modelo anterior de política e as mudanças ocorridas, com o destaque para o desenvolvimento da agenda de políticas públicas em quatro temas: criação de conselhos, atendimento ao adolescente autor de ato infracional, exploração do trabalho infantil, violência sexual infanto-juvenil. Por fim são discutidos os motivos para o sucesso parcial na implementação desta agenda e as responsabilidades dos atores institucionais envolvidos.

**Palavras-chave:** Infância. Políticas Públicas. Conselhos. Participação Política.

## Public policy for children in Brazil – the process of implementation of a new model

### Abstract

Recently happened the 25th anniversary of the approval of the Child and Adolescent Statute. Which goals are achieved? What changed? This work analyses the Brazilian case in implementation of a new paradigm of children rights and his impact in the definition of a concrete agenda of public policies, doing an evaluation of the new model and the changes, with focus of the development of a agenda of policies in four subjects: creation of councils, attention for the young lawbreakers, exploitation of child labour and sexual violence against children. At the end are discussed motivation for partial success in implementation of the agenda and responsibilities of the institutional actors involved

**Keywords:** Infancy. Public Policy. Councils. Political Participation.

## Introdução

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) houve uma mudança radical do paradigma legal em que se embasa a relação do Estado brasileiro com crianças e adolescentes.

No entanto, a mudança dos fundamentos legais é apenas um passo na transformação das políticas públicas, que também dependem de processos políticos que não são isentos de conflitos. O reconhecimento de direitos, para ser

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Brasil.

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política, professor do PPG em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: rsg65@terra.com.br

transformado em prática, necessita da criação de mecanismos institucionais que possam gerenciar políticas públicas concretas que os tornem realidade.

Recentemente foram comemorados os 25 anos da aprovação do ECA. Quais são os seus resultados? O que mudou? Este trabalho analisa o caso brasileiro, na implementação de novo paradigma de direitos da infância e sua aplicação na formulação de uma agenda concreta de políticas públicas, fazendo um balanço deste novo modelo e identificando desafios que permanecem.

## **O Velho paradigma: o menor em situação irregular**

Dos anos 20 ao final dos anos 80 a legislação brasileira aplicável às crianças e adolescentes (ou menores, conforme a denominação da época) foi regida pelo binômio abandonado/infrator. Destacam-se dois códigos de menores – de 1927 e de 1979 respectivamente, além de inúmeras leis esparsas, das quais pode ser destacada a que criou a Política Nacional do Bem Estar do Menor – PNBEM, em 1964, na esteira da qual foram criadas nos anos 70 as FEBEMs (GONZÁLEZ, 2012).

A ação do Estado, sob o conceito de "situação irregular" se dava pela intervenção judicial, com a internação em estabelecimentos ditos "educacionais", tanto das crianças abandonadas com pouca idade quanto dos adolescentes cujos pais careciam dos recursos necessários à sua manutenção, fenômeno ampliado de forma exponencial a partir dos anos 60, pelo crescimento dos grandes centros urbanos, provocado pelo êxodo rural. Nestes mesmos estabelecimentos ocorriam as medidas de privação de liberdade para os jovens condenados pela prática de infrações penais (GONZÁLEZ, 2010a).

Como a perspectiva de atuação do poder judicial era a de "ação protetora", a situação jurídica de uns e de outros pouco diferia, uma vez que mesmo no procedimento para imposição de sanção à infração penal não havia contraditório, atuando o Ministério Público tanto como acusador como curador dos interesses do jovem.

Se a situação destes jovens e as precárias condições oferecidas pelas instituições estatais provocaram a indignação da sociedade, a resposta dada em geral não atacava o cerne do sistema, mas seus resultados externos.

As alternativas dadas geralmente se davam no campo da filantropia ou da ação religiosa. Em muitos casos, os próprios estabelecimentos das FEBEMs, como no caso do Rio Grande do Sul, tiveram origens em instituições religiosas que mantinham "orfanatos" ou instituições semelhantes.

O modelo subjacente de atenção à criança pobre era o de torná-la um cidadão útil e trabalhador, sem, no entanto, qualquer perspectiva de alteração de seu *status* social. As instituições incluíam entre suas atividades a prática de trabalhos manuais, sendo os homens preparados para a agricultura ou profissões manuais, como marcenaria, e as mulheres para os afazeres domésticos.

Embora grande parte das instituições mantivesse laços com a Igreja Católica, sendo mantidas por ordens religiosas ou paróquias, a articulação e a integração entre elas eram mínimas.

Nos anos 70 começam a ficar claros os sinais de falência do sistema. A tentativa de reorganização do sistema, feita através da Política Nacional do Bem Estar do Menor, tentando dar um caráter mais técnico (ou tecnocrático) à intervenção aparentemente não surtiu o efeito desejado.

Conforme Costa<sup>3</sup> (1990, p. 19):

Nossa experiência de trabalho direto com adolescentes consideradas difíceis ocorreu na Escola Barão de Camargos, uma unidade da Febem-MG em que se misturavam meninas ditas de conduta anti-social leve e grave com adolescentes infratoras e outras simplesmente carentes ou portadoras de problemas mentais. Em resumo: tratava-se de um destes depósitos de crianças e jovens que, na esteira da execução da política de bem-estar do menor, foram criados em todo o País, sob o rótulo pomposo de ‘programas sócio-terapêuticos’.

Do ponto de vista legislativo, várias tentativa de substituição do Código de Menores de 1927 foram realizadas ao longo do século. Em 1975, a Câmara dos Deputados realizou a “CPI do Menor”, buscando analisar as condições de atendimento e sua crise em todo o país. No final deste ano, o Senador Nelson Carneiro apresentou de um projeto de “Lei de Proteção à Infância”, inspirado na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, substituindo o Código de Menores (BRASIL, 1976).

A Diocese de São Paulo da Igreja Católica, dirigida por Dom Paulo Evaristo Arns, criou em 1978 a "Pastoral do Menor", como organismo de ação nesta área (GRACIANI, 1997).

O projeto de lei de Nelson Carneiro foi modificado na tramitação, sendo substituído por uma proposta que veio a ser aprovada como novo código de Menores em 1979 (Ano Internacional da Criança, segundo a ONU). O substitutivo

---

<sup>3</sup> Antonio Carlos Gomes da Costa iniciou sua experiência em 1977 nesta unidade da Febem-MG. Posteriormente, foi presidente da Fundação no Governo Tancredo Neves e um dos líderes do movimento que levou propostas sobre a infância na Constituinte.

foi obra de um grupo de juizes de menores das capitais, que buscava, ao lado de manter a perspectiva de "situação irregular", substituir termos e visões retrógradas e em desuso do código anterior, como "vagabundos" e "transviados", por uma visão mais técnica.

Paralelamente à aprovação do novo Código começaram a ocorrer processos de mudança tanto no campo jurídico como social. No âmbito da ONU foi criada a comissão responsável por produzir o texto de uma "Convenção sobre os Direitos da Criança", que desse formato legal aos princípios previstos na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959. De outro lado, a sociedade brasileira ingressa em uma nova fase de sua transição política para a democracia, a "Abertura", marcada pela anistia política, pela reforma partidária e a emergência de mobilizações sociais, como as greves do ABC (GONZÁLEZ, 2010a).

### **A Luta por um novo paradigma: a proteção integral**

As dificuldades de enfrentamento das situações de pobreza e de abandono de crianças e adolescentes nas cidades levaram o escritório do Unicef no Brasil, junto com o Governo Federal, por meio da Secretaria de Ação Social (SAS) do Ministério da Previdência e Assistência e FUNABEM, a propor o projeto "Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua" (GRACIANI, 1997; MNMMR, 1994).

Este projeto leva grupos de educadores de várias partes do país, vinculados a grupos comunitários ou a diversas confissões religiosas, a reunirem-se para discutirem suas experiências de trabalho em meio aberto. Entre os seminários formam grupos locais de discussão. Em uma reunião nacional destes grupos locais, em junho de 1985, os participantes decidem manter a ligação, fundando o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que veio a ter uma atuação importante nas articulações durante e após a Assembleia Nacional Constituinte.

O termo "meninos de rua" começou a ser usado a partir de textos como o de Ferreira (1979), para se referir aos jovens que vivem nos grandes centros urbanos com vínculos familiares rompidos ou muito tênues, passando a maior parte de seu tempo nas ruas, onde dormem e buscam sua sobrevivência por meio do trabalho ou da pequena criminalidade.

No período da Assembleia Nacional Constituinte surgiram duas articulações políticas. A Comissão Criança e Constituinte foi criada em 1986 pelo

Presidente José Sarney, por sugestão do UNICEF, reunindo diversos Ministérios e entidades não governamentais como OAB, CNBB, Sociedade Brasileira de Pediatria, Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP) e Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ). Ela realizou seu primeiro seminário em outubro de 1986; organizou uma emenda popular (Emenda n. 64) apresentada à Assembleia Nacional Constituinte (POERNER, 1987), bem como a Campanha Criança Prioridade Nacional, organizada pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Pastoral do Menor, entre outros, que propôs a emenda popular 096, coletando assinaturas. Estas emendas foram posteriormente fundidas, levando à proposta de redação do Art. 227 da Constituição Federal.

Em março de 1988 foi realizada uma reunião das entidades que participavam da Campanha Criança Prioridade Nacional, que teve como tema a criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA. Durante alguns anos, o Fórum funcionou como uma articulação política, instalado na sede do MNMMR em Brasília, que funcionava como sua secretaria. Após 1993 ele passou a ter uma personalidade jurídica para dar suporte às suas ações (FÓRUM DCA, 1993).

Passada a Constituinte, uma das ações do Fórum DCA foi organizar uma proposta de lei de regulamentação aos novos dispositivos da Constituição que substituísse o Código de Menores.

Este projeto dá entrada no Congresso Nacional em junho de 1989, por meio do Senador Ronan Tito, como PL 193/89, dispondo sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Aprovado pelo Senado, foi remetido à Câmara, onde foi aprovado em junho de 1990. Sancionado em 13 de julho, entrou em vigor em 13 de outubro de 1990. Foram revogados expressamente o Código de Menores, a lei que criava a FUNABEM e a Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBEM).

Paralelamente, foi concluída e aprovada em 1989 a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, subscrita pelo Brasil em 1990. A Convenção é resultado de um processo que começa com a Declaração Universal dos Direitos da Criança em 1959, sustentando uma nova visão sobre o atendimento às necessidades da infância, que ficou conhecida como "doutrina da proteção integral" e, mesmo antes da aprovação da Convenção, serviu de base para a mudança legislativa brasileira.

Segundo a doutrina da proteção integral, todas as crianças e adolescentes<sup>4</sup> devem ser considerados pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos, que merecem proteção da sociedade e do estado, sem distinções sociais, ao contrário da doutrina da situação irregular, que só prevê a intervenção estatal em caso do jovem ser vítima ou autor de violência.

Neste momento, coloca-se uma nova tarefa para os movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos da infância. A base legislativa que sustentava uma política baseada na doutrina da situação irregular fora substituída. A nova Constituição e sua regulamentação pelo Estatuto da Criança e do Adolescente reconheciam direitos e propunham instrumentos de participação democrática. Porém, permaneciam uma cultura repressiva e de tolerância pelo uso da violência, não apenas na prática das instituições de acolhimento de jovens, mas que permeava grande parte da sociedade. Mudar estas práticas e esta cultura foi o desafio para o futuro.

## **A Implementação do paradigma – um novo modelo de políticas públicas**

Entre 1988 e 1990, ocorreu uma mudança radical do paradigma legal que regia a vida de crianças e adolescentes. Não apenas pela substituição do termo "menor", mas pela proposição de uma série de estruturas jurídicas novas (GONZÁLEZ, 1996).

Da mesma forma que a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tem em sua primeira parte uma "declaração de direitos", com um enunciado de dispositivos sobre direitos de crianças e adolescentes em campos como saúde, educação, trabalho, convivência familiar e comunitária e liberdade. Não é uma declaração, no entanto, no sentido de propor apenas normas programáticas, que apontam para um ideal de sociedade. Seus dispositivos constituem direito cogente, com validade imediata, independentemente de outras regulamentações (GONZÁLEZ, 2010a).

A aplicação dos dispositivos do ECA enseja no texto da lei a criação ou a atribuição de competências a diversas instituições e mecanismos, entre estas podem ser citadas: os Conselhos de Direitos da Criança, os Conselhos Tutelares, os Fundos de Direitos da Criança e a Ação Civil Pública (GONZÁLEZ, 2010a). Ao lado das novas instituições, são dispostas funções para estruturas já existentes,

---

<sup>4</sup> A distinção entre crianças e adolescentes é feita pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A Convenção considera criança qualquer pessoa abaixo de 18 anos de idade.

como os Juizados da Infância e Juventude, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

No período inicial de implementação do ECA, diversos autores (MENDEZ e COSTA, 1994; SANTOS, 1993) ressaltaram os aspectos participativos da lei e a responsabilidade de entidades não governamentais e dos conselhos a serem criados na partilha do poder e da responsabilidade na formulação de políticas que tornassem prática os dispositivos legais.

Conforme Cardoso (1994), no período de democratização ocorreu uma institucionalização dos movimentos sociais, que passam a ocupar espaços públicos, partilhando algumas responsabilidades com o Estado, ainda que alguns destes espaços, como os conselhos, não tenham obtido todo o resultado esperado.

Dentro deste processo, a década de 90 foi marcada pela mobilização de diversos segmentos da sociedade, no sentido de cumprimento do disposto no ECA, tanto na colocação em funcionamento das instituições previstas no texto da lei, caso de conselhos de direitos da criança e do adolescente e conselhos tutelares, como na defesa de pautas para criação de políticas públicas destinadas a implementar determinados direitos. O desafio dos últimos 20 anos passou a ser tornar efetiva esta nova perspectiva, tanto em termos institucionais como culturais, pois a criação de uma nova lei não é elemento suficiente para garantir sua eficácia.

Merece menção a distinção feita por Weber (1984) entre validade formal e validade empírica. A validade formal garantida pela aprovação não significa aplicação (FARIÑAS DULCE, 1991). Também pode ser lembrada a crítica feita por Jeremy Bentham ao caráter abstrato da declaração de direitos francesa de 1789, quando ironicamente disse que “o direito ao pão não é pão”. Avaliando a evolução prática da aplicação da legislação são discutidas a seguir as políticas públicas para a infância, com as mudanças ocorridas na estrutura institucional de decisão e implementação de políticas e a evolução da agenda na proteção aos direitos da infância.

## **A Criação de conselhos de controle de políticas públicas**

O uso de conselhos, com a participação da sociedade, como controladores de serviços públicos, no Brasil, teve uma relação direta com o debate da Reforma Sanitária e da experiência da área da Saúde (GONZÁLEZ, 2005; 2012).

O modelo discutido na saúde serviu de base também para outras áreas. Desta forma, no princípio dos anos 90, o ECA, a Lei Orgânica da Saúde e, posteriormente, a LOAS, propuseram formatos semelhantes de conselhos nas três esferas administrativas, com poderes deliberativos das políticas em suas áreas, com o controle de fundos destinados a gerenciar recursos. O ECA dispõe:

Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II criação de conselhos municipais, estaduais 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.

Na área da infância o processo começou antes das outras duas, com a aprovação do ECA em julho de 1990, entrando em vigor em outubro de 1990. Com o apoio da Fundação Centro para a Infância e Adolescência (CBIA), órgão sucessor da FUNABEM, houve um estímulo inicial para a criação de conselhos de direitos da criança e tutelares, inclusive com recursos financeiros. Com a extinção deste órgão em 1994, no Governo Fernando Henrique, este estímulo desapareceu e as funções da Fundação foram distribuídas entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Previdência e Assistência Social (GONZÁLEZ, 2000).

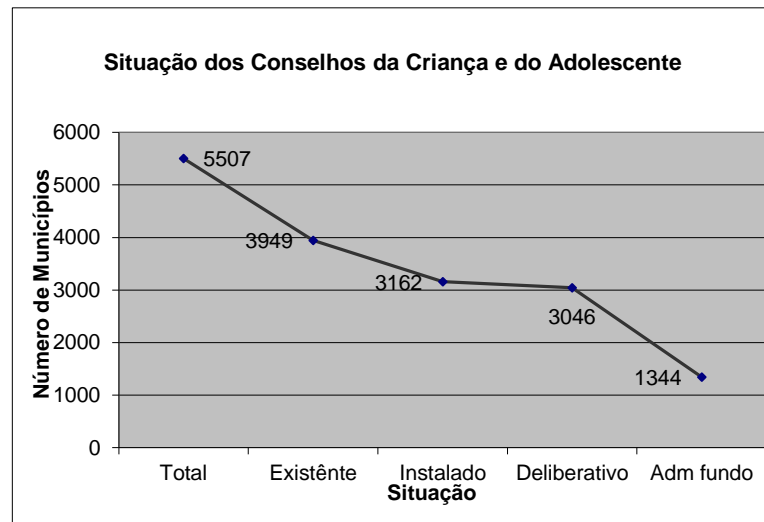
Sem a existência de um estímulo financeiro ou mesmo sanção pelo descumprimento da lei federal, muitos municípios no país deixaram de criar os conselhos de direitos da criança e do adolescente ou o conselho tutelar. Segundo dados do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em 2001, para 5.507 municípios havia 3.949 conselhos municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e 3.011 conselhos tutelares (GONZÁLEZ, 2005).

Mas há ainda outro elemento a ser levado em conta. Mesmo criado e instalado, em muitos casos os municípios não seguiram as diretrizes legais previstas nas leis federais para a organização dos conselhos. Se o comando de criação do conselho é seguido, por outro lado mantém-se a resistência à transmissão de poderes, ainda que apenas no dispositivo legal. É reproduzido a



seguir o gráfico apresentado em González (2005) sobre as condições de implantação dos conselhos:

**Figura 1**



Fonte: González (2005).

Como pode ser verificado, dos 3.949 conselhos criados, somente 3.162 haviam sido instalados, 3.046 tinham competências deliberativas conforme previsto e 1.344 administravam fundos da infância. Portanto, mesmo o cumprimento formal da diretriz legal fica prejudicado. O resultado obtido pela mobilização em favor da criação dos conselhos não é acompanhado pela capacidade de atribuir poder real aos mesmos.

A limitação encontrada nos conselhos municipais não é diferente da esfera nacional, segundo análise feita em González (2000).

O levantamento de dados não foi atualizado pelo governo federal. A expectativa é ter havido o crescimento no número de conselhos criados. No entanto, em trabalho realizado pouco mais de uma década após, a conclusão de Cisne e Suguihiro (2011) vai na mesma direção, indicando que não houve mudança substancial no tratamento dado aos conselhos.

O CONANDA neste período evoluiu em seu impacto na política, de um papel preponderante de mobilizador e órgão consultivo, passando a cumprir uma função de regulador de política para a área da infância, ainda que suas resoluções tenham mais impacto em estados e em municípios do que no próprio governo federal.

Uma das mudanças institucionais ocorridas nos últimos anos foi a passagem dos Conselhos Nacionais relacionados com campos do direito do

cidadão do vínculo com o Ministério da Justiça para a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Este fato fortalece a capacidade dos conselhos na relação com os ministérios. Porém, o próprio status ministerial do Secretário Nacional e a posição da SDH estiveram ameaçados em diversos momentos (GONZÁLEZ, 2010b).

A participação da sociedade e dos representantes do poder público nos conselhos nas várias esferas administrativas e nas conferências realizadas periodicamente contribuiu para a formulação de uma agenda na formulação de políticas públicas para implementação do ECA. Destacam-se três campos, que serão analisados a seguir: os referentes ao atendimento ao adolescente autor de ato infracional; ao combate à exploração do trabalho infantil; e o combate à violência sexual infanto-juvenil.

## **O Desmonte da PNBEM e o surgimento do SINASE**

A estrutura criada pela PNBEM teve ainda uma sobrevida relativamente longa. Por um lado, a FUNABEM subsistiu como estrutura, sendo renomeada como Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), tendo como nova função a implantação das políticas propostas no Estatuto da Criança e do Adolescente. A Fundação foi extinta posteriormente, juntamente com a LBA como um dos primeiros atos do Governo Fernando Henrique Cardoso, sob o argumento de cumprir as diretrizes de municipalização da Assistência Social, contidas na Constituição e reguladas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993 (GONZÁLEZ, 2000).

As FEBEMs, principal órgão executor da PNBEM nos estados, sofreram modificações em diferentes graus. Em muitos estados houve uma mudança de nome, acompanhada de mudanças em seu funcionamento em maior ou menor medida. Dois casos opostos e emblemáticos são os do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

No primeiro, foi desmembrada a estrutura destinada ao atendimento de crianças sem vínculos familiares, através da criação da FPE (Fundação de Proteção Especial), que manteve a estrutura de abrigos estaduais, da estrutura da FASE (Fundação de Apoio Sócio-Educativo), que ficou responsável pelo atendimento ao adolescente autor de ato infracional que tenha recebido medida sócio-educativa privativa de liberdade. Além disso, graças à pressão social e à intervenção do Ministério Público, o atendimento foi descentralizado, com a criação de estabelecimentos de menor porte em diversos municípios do interior.

Se não são atendidos integralmente todos os dispositivos do Estatuto, no entanto, houve melhora significativa em relação à FEBEM.

O caso de São Paulo é exatamente o oposto. Foi mantida a estrutura da FEBEM, não no nome, mudado para Fundação Casa, mas nas práticas, com a utilização de grandes centros de internação, nos quais são frequentes as denúncias de violência dos monitores, as rebeliões e as fugas. Em alguns casos foram aproveitadas pelo estado estruturas destinadas a presídios para o atendimento aos adolescentes.

A evolução do atendimento se deu na tentativa de fortalecer a aplicação de medidas não restritivas de liberdade e de criar regras claras para as instituições responsáveis pela aplicação das medidas sócio educativas.

Esta regulação foi desenvolvida, em um primeiro momento, pelo CONANDA, com a criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), pela Resolução 119/2006. Esta regulação posteriormente foi transformada na Lei 12.594/2012, complementada pela Resolução 160/2013 do CONANDA, que instituiu o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Embora este seja um dos campos de implementação do ECA em que mais houve evolução do ponto de vista da regulação, o mesmo não ocorre do ponto de vista da aplicação das regras. O descontentamento da sociedade, aliado à formação de um Congresso Nacional de maioria conservadora levou à aprovação, pela Câmara dos Deputados, no início de 2015, da tramitação de emenda constitucional destinada a modificar o artigo 228, que prevê a idade limite de 18 anos para a inimputabilidade penal. Esta tramitação estava suspensa há anos, pela interpretação anteriormente majoritária, de que se tratava de cláusula pétrea.

Embora a aprovação da emenda, que aparentemente goza de amplo apoio popular ainda possa demorar anos, ou mesmo ser bloqueada no Senado Federal, esta mudança poderia colocar por terra grande parte da política proposta pelo SINASE. Ela também mostra que a modificação dos rumos das políticas na área não está circunscrita aos atores presentes nos conselhos e movimentos sociais, podendo ser capturada pelo Congresso Nacional em momentos de fragilidade do Poder Executivo.

## **O Trabalho infantil e juvenil**

A discussão sobre a erradicação do trabalho infantil, em um primeiro momento, é um tema que tomou força na agenda da área por influência da OIT,

com a introdução do IPEC (International Program for Erradication of Child Labor), no Brasil, em 1993.

A Constituição de 1988 havia proibido o trabalho formal antes dos 14 anos – previsto o limite de 12 anos na Constituição de 1967 e emenda n. 1 de 1969, permitindo a condição de aprendiz (Art. 7º inciso XXXIII). O Estatuto previu a possibilidade do aprendizado ou de trabalho educativo a partir dos 12 anos, repetindo a disposição constitucional sobre a idade mínima. Até aquele momento o tema vinha sendo tratado por outras abordagens.

Em 1993 foi criado o Fórum Nacional pela Erradicação do Trabalho Infantil, constituído por organizações não governamentais, representantes de ministérios (como o do Trabalho), sindicatos e Ministério Público. O Fórum começou a discutir alternativas para o enfrentamento do problema, resultando no surgimento do PETI (Programa para Erradicação do Trabalho Infantil), na Secretaria de Estado da Assistência Social, do MPAS, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. O foco do programa foram os casos de exploração mais grave do trabalho infantil, como os que ocorriam no corte de cana de açúcar ou sisal, em carvoarias, pedreiras ou olarias, o que foi ilustrado por Huzak e Azevedo (1994).

Durante os anos seguintes, a mobilização sobre a temática do trabalho infantil levou à: ampliação do PETI; criação de fóruns estaduais pela erradicação do trabalho infantil em quase todo o país e em alguns municípios; e subscrição pelo Brasil das convenções 138, de 1973 (sobre idade mínima para ingresso no trabalho) e 182, de 1999 (sobre combate às piores formas de exploração do trabalho infantil), ambas da OIT. A Emenda Constitucional 20 elevou a idade mínima para o trabalho de 14 para 16 anos.

O PETI como estratégia de combate ao trabalho infantil acabou sendo suplantado em alcance pelo Bolsa Escola e, depois, pelo Bolsa Família, sendo finalmente fundido com o Bolsa Família em relação aos aspectos de transferência de renda (BRASIL, MDS, 2015).

As estatísticas oficiais indicam a redução do número de crianças trabalhando, embora, este fenômeno, conforme já discutido por Lima e Burger (1988) dependa diretamente dos resultados do modelo econômico. Quando a economia cresce e os pais encontram trabalho, os filhos deixam de trabalhar. Programas como o Bolsa Família ajudam na permanência na escola, mas são paliativos.

Com relação ao trabalho juvenil houve uma ênfase na formação profissional, por meio da aprendizagem, para garantir o acesso legalizado e livre de exploração ao mercado de trabalho (BRASIL, MTE, 2015).

Porém, outro resultado que pode ser vislumbrado no período recente foi a mudança do discurso sobre o trabalho infantil sob a forma do “melhor estar trabalhando que roubando”, diminuindo a presença da defesa do trabalho precoce como forma de socialização adequada às crianças pobres.

No entanto, este é um campo que depende menos de regulamentação e mais da efetividade da política econômica.

## **Violência sexual infanto-juvenil**

A trajetória do debate sobre a violência sexual infanto-juvenil vai de uma preocupação com a prostituição infantil para aos poucos incluir outras realidades, como a violência intrafamiliar.

A partir de denúncias de representantes de algumas entidades não governamentais sobre a prostituição infantil, a Câmara dos Deputados realizou em 1993 a CPI da Prostituição Infanto-Juvenil. Como um dos desdobramentos, foi realizado um encontro de entidades em outubro de 1994, em Brasília, para discutir a realização de uma "Campanha Nacional de Combate à Prostituição Infanto-Juvenil e ao Sexo Turismo" (INESC, 1995).

Após diversas reuniões e mudanças de nome, no ano seguinte teve início a Campanha Nacional pelo Fim da Exploração, Violência e do Turismo Sexual contra Crianças e Adolescentes. O foco da campanha mudou ligeiramente, pois constatou-se que em muitas partes do país a violência sexual intrafamiliar constituía-se em problema conexo ou mais comum que o próprio turismo sexual.

A Campanha levou à criação de comitês em diversas partes do país. Posteriormente, as entidades brasileiras articulam-se internacionalmente com outros movimentos, como o ECPAT (End Child Prostitution in Asian Tourism), surgido em Bangkok (Tailândia), em 1991. O nome dado ao movimento asiático é incorporado à articulação internacional, passando a existir um ECPAT-Brasil, como seção brasileira do movimento global.

Após a realização de conferências nacionais e regionais foi realizado, em 1996, na Suécia, um Congresso Mundial, que aprovou uma declaração e uma agenda de ação.

O desenvolvimento desta agenda levou à formulação, em 2000, do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, fruto de um

seminário e posteriormente tornado resolução do CONANDA, revisado em 2010 (BRASIL, SEDH, 2002; BRASIL, SDH, 2015).

Entre 2003 e 2004, o Congresso Nacional realizou uma CPI mista, da Câmara e Senado, sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes, que acabou resultando, em 2005, na alteração do ECA, criando penas mais severas para crimes sexuais cometidos contra a infância (BRASIL, 2004).

As ações concretas foram propostas no âmbito do Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA). A articulação destas ações levou à organização do Programa Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) (BRASIL, SDH, 2015).

As faces mais visíveis dos programas foram a implantação do “Disque 100”, um número de telefone nacional para recebimento de denúncias gratuito e com discagem direta, e a campanha contra o turismo sexual durante a realização do Campeonato Mundial de Futebol, em 2014.

Os resultados mais palpáveis estão na maior condenação pública à violência sexual contra a infância, não apenas contra a exploração (prostituição, turismo sexual e pornografia), mas também contra a violência nos espaços familiares e comunitários.

No entanto, a maior facilidade para realizar denúncias não foi seguida na mesma medida na criação de serviços de apoio às vítimas, que geralmente são dependentes das estruturas municipais e, portanto, geram grande disparidade no atendimento dentro do país.

## **Evolução das relações Estado-Sociedade e formulação de políticas públicas**

Nas páginas anteriores foram apresentados três exemplos de relativo sucesso na influência na formulação da agenda para implantação de políticas públicas destinadas a colocar em prática o paradigma teórico da proteção integral à infância proposto na Constituição Federal e no ECA. Porque este sucesso foi parcial?

A perspectiva de grande parte das organizações da sociedade civil que participaram dos processos políticos de mudança de paradigma na área da infância nos anos 80 e princípio dos anos 90 era de responsabilizar o Estado pela implementação de políticas públicas que garantissem os direitos dispostos na Constituição Federal.

No entanto, ao mesmo tempo em que a Constituição de 1988 foi modelada na perspectiva de um Estado de Bem Estar Social, com a universalização de direitos à saúde, à educação e à seguridade social, começa a partir de 1990 um desmonte do Estado brasileiro, através de políticas de redução do gasto público, privatizações e transferência de responsabilidades. Iniciado este período no Governo Fernando Collor, esta política foi aprofundada nos oito anos de Governo Fernando Henrique e muitos de seus aspectos mantidos no Governo Lula.

Apesar do paradigma legal, a proposta de Reforma do Estado que passa a ser implementada aponta para uma transferência para a sociedade das responsabilidades pelas políticas sociais não lucrativas, no que foi chamado por Yazbek (1995) de refilantropização do social e cujo maior símbolo foi a criação do "Programa da Comunidade Solidária", liderado pela Primeira-Dama, Ruth Cardoso.

As políticas assistenciais passaram a ser focalizadas e executadas por instituições privadas sem fins lucrativos, que são denominadas de "terceiro setor", com uma atuação basicamente na execução de serviços e apenas secundariamente de participação política. O financiamento de suas ações é compartilhado entre o Estado e o setor privado lucrativo, no que seria a "responsabilidade social das empresas". As áreas que podem ser mercantilizadas, como atendimento de saúde e educação, são assumidas cada vez mais por empresas, com o sucateamento do setor público.

Outra característica presente neste período é uma progressiva monetarização da política social mantida pelo setor público. Ao contrário de manter serviços públicos, foram distribuídos recursos financeiros diretamente aos beneficiários das políticas, sob a forma de "bolsas". Foram criados diversos programas, como: Bolsa Escola, PETI, vale gás, entre outros. Estes programas foram fundidos, dando origem ao Bolsa Família, o grande êxito do Governo Lula, continuado por Dilma.

Ainda que haja diversos aspectos positivos nestes programas de transferência de renda, ainda que com valores limitados, o seu efeito perverso é a manutenção de disparidades regionais profundas, pois as formas de atendimento direto não cobertas por estes programas ficam a cargo de municípios ou organizações não governamentais. Desta forma, há grande diferença da qualidade da cobertura do atendimento, que varia de experiências inovadoras e de sucesso, geralmente em municípios de maior porte, até a completa ausência de suporte, nas regiões mais pobres do país.

A criação do programa Mais Médicos foi uma tentativa de mudar esta perspectiva, com o patrocínio do Governo Federal na ampliação de disponibilidade de profissionais da saúde nos municípios mais pobres.

Conforme exposto, nas últimas duas décadas e meia ocorreram diversas mudanças positivas no sentido de implantação do novo paradigma de direitos da infância, que, no entanto, não são uniformes em sua distribuição no território nacional nem estão isentas do perigo de descontinuidade.

Conforme a reflexão de Rua (1998), há uma cultura que enfatiza a formulação/decisão de uma política, dando a implementação como dada. Citando Eli Diniz, ela aponta:

em lugar da suposta paralisia decisória, o que se tem observado é a incapacidade do governo no sentido de implementar as decisões que toma. Dessa forma, à hiperatividade decisória da cúpula governamental contrapõe-se a falência executiva do Estado, que não se mostra capaz de tornar efetivas as medidas que adota e de assegurar a continuidade das políticas formuladas (DINIZ *apud* RUA, 1998, p. 741).

Esta constatação também se aplica ao campo das políticas públicas para a infância. A aprovação de leis não garante sua execução. Para tal, identificam-se três condições que devem ser combinadas:

**a) Condições sociais e culturais.** A norma ou a política proposta devem ter um embasamento na sociedade, não apenas contando com legitimidade perante os indivíduos, mas preferencialmente sendo capaz de mobilizar coletivos pelo seu cumprimento ou implementação;

**b) Condições políticas.** O poder público e seus diversos organismos estatais devem demonstrar interesse, manifestado por meio de planejamento e da execução de ações para este cumprimento;

**c) Condições institucionais.** A existência de legitimidade e pressão social, acompanhada de compromisso das autoridades políticas, é insuficiente se as instituições e recursos existentes forem incapazes de dar conta da tarefa. A criação de um novo paradigma legal não é aplicável automaticamente se é necessário um alto investimento em formação de quadros ou construção de instalações.

O ideal seria que as três condições ocorressem ao mesmo tempo. Não sendo o caso, a existência concomitante de duas das três poderia ser capaz de prover a terceira.



Caso existam condições sociais e institucionais, é possível pressionar o poder executivo a implementar uma política ou diretriz legal, provendo as condições políticas. Caso estejam dadas as condições sociais e políticas, sociedade e poder público podem resolver os entraves legais e administrativos, alterando se for preciso a legislação ou provendo o orçamento público com os recursos necessários. Já se existirem condições políticas e institucionais, o poder público pode tentar mobilizar a sociedade para ocupar o espaço que lhe cabe ou mudar a mentalidade sobre determinado tema, como no caso do trabalho infantil ou da violência sexual.

Cada uma destas condições é dinâmica, sendo constantemente alterada e sofrendo influência direta das formas de rompimento da inércia institucional, apresentadas anteriormente.

Esta combinação de elementos, associada ao funcionamento efetivo de novas instituições, como os conselhos, pode diminuir o peso dos elementos tradicionais, como o patrimonialismo (FAORO, 1976) na política local brasileira.

Por outro lado, o processo político leva à renovação periódica dos espaços formais de representação – poderes executivo e legislativo. Esta mudança também tem impacto nas políticas públicas, com alteração e descontinuidade de programas ou mudança total da agenda – o debate sobre a redução da idade limite de imputabilidade penal é um exemplo disto. Tal equação repete-se em cada estado e município do país, com as respectivas maiorias partidárias governantes.

O problema não está só nas instituições públicas. A sociedade no Brasil, particularmente nos pequenos municípios, é pouco organizada. Falta tradição de organização e de participação. Por isso, novas instituições democráticas nem sempre funcionam, pois são criadas geralmente de cima para baixo. A cultura política dominante é paroquial e pouco aberta à inovação e à participação.

Neste contexto, o conceito de capital social, conforme desenvolvido por Putnam (1996), ao analisar o caso da Itália, pode, além de ter grande capacidade explicativa do caso brasileiro, ser um meio de intervenção.

Por um lado pode se explicar, por exemplo, que se encontre um percentual maior de conselhos criados e em funcionamento com plenas competências em municípios mais antigos e de maior população como sinal da existência de capital social, baseado em uma maior capacidade de organização da sociedade em grandes centros urbanos.

No entanto, não é de se descartar que a legislação possa ter também um papel indutor da transformação, conforme já discutido por Faria (1988). A criação de conselhos ou implementação de políticas públicas, ainda que por determinação externa e pressão de outras esferas administrativas ou do Ministério Público, pode fomentar um novo processo de participação e o surgimento de organizações sociais onde anteriormente inexistiam.

Nos casos analisados, da implantação dos conselhos municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, o atendimento do adolescente autor de ato infracional a exploração do trabalho infantil e a e violência sexual, a inclusão na agenda das políticas públicas e a aplicação efetiva dos dispositivos do ECA, ocorreu graças à existência de um conjunto de entidades mobilizadas, que geraram articulações locais ou nacionais, pressionando o Estado ou outros segmentos da sociedade contrários à aplicação da lei.

Este é um motivo para, embora tenha de se reconhecer que os resultados obtidos estejam muito aquém do que seria idealmente desejável, com a universalização de todos os direitos humanos sob a forma preconizada de forma abstrata pelos juristas, a formulação de políticas públicas destinadas a tornar concretos estes direitos é uma luta possível de ser travada, ainda que com vitórias e derrotas.

A existência de algumas vitórias vale a pena, porque mesmo que sejam temporárias, o impacto de uma política bem aplicada na vida de uma criança pode ter efeitos duradouros para toda uma vida. Um ano a mais de escolaridade, o afastamento de um agressor, uma segunda oportunidade para um jovem infrator são pequenos blocos na construção de uma nova sociedade.

## Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Realidade brasileira do menor.** Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o problema da criança e do menor carentes no Brasil. Brasília: Coordenação de Publicações, 1976.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.** Criada por meio do Requerimento n. 02, de 2003 – CN, “com a finalidade de investigar situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil”. Relatora: Deputada Maria do Rosário. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

BRASIL. MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). **Integração PETI e Bolsa Família.** Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti/integracao-peti-e-bolsa-familia>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

BRASIL. TEM (Ministério do Trabalho e Emprego). **Aprendizagem**. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/politicas\\_juventude/aprendizagem.htm](http://portal.mte.gov.br/politicas_juventude/aprendizagem.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2015.

BRASIL SDH (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República). **Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes–PNEVSCA**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/enfrentamento-a-violencia-sexual/metas-do-programa-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-pnevsca>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BRASIL. SEDH (Secretaria de Estado dos Direitos Humanos). **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**. Brasília: SEDH/DCA, 2002.

CARDOSO, Ruth Correa Leite. A Trajetória dos movimentos sociais. In: DANIGNO, Evelina (Org.). **Anos 90 – Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 81-90.

CISNE, Mirla; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko. A Produção do conhecimento em torno dos conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: uma análise de teses e dissertações. In: SOUZA FILHO, Rodrigo de; SANTOS, Benedito R. dos; DURIGUETO, Maria Lúcia (Orgs.). **Conselhos dos direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente**. Juiz de Fora: UFJF, 2011. p. 39-52.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Aventura pedagógica**. Caminhos e descaminhos de uma ação educativa. São Paulo: Columbus, 1990.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1976.

FARIA, José Eduardo. **Eficácia jurídica e violência simbólica – o direito como instrumento de transformação social**. São Paulo: Edusp, 1988.

FARIÑAS DULCE, Maria José. **La Sociologia del derecho de Max Weber**. Madrid: Civitas, 1991.

FERREIRA, Rosa Maria Fischer. **Meninos de rua**. Valores e expectativas de menores marginalizados em São Paulo. São Paulo: CEDEC/CJP-SP, 1979.

FÓRUM DCA. Políticas e prioridades políticas. **Revista Fórum DCA**, Brasília, n. 1, I sem. 1993.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. A Violência contra a criança e o adolescente no Brasil. **Estudos Jurídicos**, São Leopoldo, v. 29, n. 75, p. 85-95, jan.-abr. 1996.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e conselhos de controle de políticas públicas – uma análise comparativa**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Direito, democracia e nova institucionalidade: uma análise da criação de conselhos municipais de controle de políticas públicas. In: ROCHA, Leonel; STRECK, Lênio (Orgs.). **Constituição, sistemas e hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 33-48.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Manual de Direitos Humanos na Infância e Juventude**. Porto Alegre: SGE Editores, 2010a. v. 1.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. A Política de promoção aos direitos humanos no governo lula. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 107-135, 2010b.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Conselhos gestores de políticas públicas e Democracia. In: WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. p. 14-37. v. 1.

GRACIANI, Maria Stela S. **Pedagogia social de rua**. São Paulo: Cortez, 1997.

HUZAK, Iolanda; AZEVEDO, Jô. **Crianças de fibra**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos). **Campanha nacional pelo fim da exploração, violência e do turismo sexual contra crianças e adolescentes**. Texto para reflexão e estudo. Brasília: INESC, 1995.

LIMA, Ricardo Roberto; BURGER, Freda. O Menor e o mercado de trabalho no Brasil: da crise ao cruzado. In: CHAHAD, José Paulo Z.; CERVINI, Ruben (Orgs.). **Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico**. São Paulo: Unicef/IPE-USP, 1988. p. 359-387.

MENDEZ, Emilio Garcia; COSTA, Antônio Carlos. **Das Necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MNMMR (Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua). **Trajetória da luta em defesa da criança e do adolescente**. Brasília: MNMMR, 1994.

POERNER, Artur. Infância: o futuro comprometido. **Cadernos do Terceiro Mundo**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 99, p. 18-53, fev. 1987.

PUTNAM, Robert. D. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RUA, Maria das Graças. As Políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: BRASIL. CNPD (Comissão Nacional de População e Desenvolvimento). **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998. p. 731-752. v. 2.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. Breve olhar sobre as políticas públicas para a infância. **Revista do Fórum DCA**, Brasília, n. 1, p. 10-13, I sem. 1993.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos de textos da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 1995. p.15-24.

Texto enviado em: 23/04/2015  
Aceito em: 13/06/2015