

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Leudiane Holanda Lavor<sup>1</sup>, Sandra Maijane Soares de Belchior<sup>2</sup>, Maria José Soares de Belchior Pires<sup>3</sup>, Francisco Ivo Gomes de Lavor<sup>4</sup>, Verônica Cristian Soares de Belchior<sup>5</sup>, Matheus Lôbo Cavalcante<sup>6</sup> & Izabela Letícia Wanderley de Andrade e Silva<sup>7</sup>

**Resumo:** Não podemos compreender a adolescência simplesmente colocando-a em evidência, e sim buscando uma compreensão a partir de sua historicidade. Faremos uma breve caracterização histórica, sobre o tratamento e o atendimento assistencialista a crianças e adolescentes e as conquistas de lutas referentes às políticas públicas destinadas ao atendimento à infância e à juventude. O espaço público se constrói e desconstrói socialmente pela disputa de poder, de legitimidade, de controle político, de valores éticos e religiosos, de dominação simbólica e de interesses econômicos. Pretendemos sintetizar nossas pesquisas sobre como a questão da infância e adolescência foi se estruturando, de acordo com os interesses em jogo. No Brasil, ainda se observa a ausência de estudos que reconstituam os modos como foram concebidas as ações públicas destinadas aos jovens no século XX, embora, de modo geral, sejam perceptíveis algumas imagens, reiterando algumas das orientações latino-americanas.

**Palavras-chave:** Cidadania. ECA. Juventude.

### 1 INTRODUÇÃO

Segundo Abad (2002), em linhas gerais, a evolução histórica das políticas de juventude na América Latina foi determinada pelos problemas de exclusão dos jovens da sociedade e os desafios de como facilitar-lhes processos de transição e integração ao mundo adulto. Ressalvando a pluralidade de enfoques, as características institucionais e a diversidade regional dos países latino-americanos, esse autor sintetiza contribuições de diversos autores e estabelece periodização em torno de quatro distintos modelos de políticas de juventude: a) a ampliação da educação e o uso do tempo livre (entre 1950 e 1980); b) o controle social de setores juvenis mobilizados (entre 1970 e 1985); c) o enfrentamento da pobreza e a prevenção do delito (entre 1985 e 2000); e d) a inserção laboral de jovens excluídos (entre 1990 e 2000). O Programa Projovem Adolescentes, através de sua metodologia socioeducativa, vem resgatar as percas que os jovens tiveram ao longo de sua história na sociedade e contribuir para que o jovem venha ser inserido na sociedade de maneira protagonista como cidadão de direitos.

“É preciso reconhecer que, histórica e socialmente, a juventude tem sido considerada como fase de vida marcada por certa instabilidade associada a determinados “problemas sociais”, mas o modo de apreensão de tais problemas também muda.” (Sposito, 1997, 2002).

A adolescência que é marcada por profundas transformações no homem causa uma instabilidade até que este venha a se firmar na fase adulta. Estas transformações que não são apenas biológicas afetam o comportamento dos adolescentes diante da sociedade podendo ser de maneira positiva ou negativa. Este comportamento dialético entre adolescentes e a sociedade sofreram transformações ao longo dos tempos por influências da regência dos interesses dominantes.

### 2 A Emergência da Questão da Criança no Brasil: do Período Colonial até a Década De 1970

Segundo Faleiros (1995), em 1.500 o Brasil passou a ser colônia de Portugal. Os padres jesuítas

Recebido em: 03/03/2020 e publicado em: 08/04/2020.

<sup>1</sup>Graduada em pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará- UECE e pós graduação em Gestão Social pela FAMETRO - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza.E-mail: leudiane\_lavor@hotmail.com.

passaram a se preocupar com as crianças índias no sentido de batizá-las e incorporá-las ao trabalho. Nessa época, eram comuns os castigos e a morte de índios pelos portugueses e, para enfrentar essa situação, os padres jesuítas criaram a casa de recolhimentos para as crianças índias que ficavam sem os seus pais. Essas crianças eram separadas da sua comunidade e recebiam ensinamentos sobre os costumes e normas do cristianismo. O objetivo era propiciar a essas crianças uma visão cristã.

A política social elementar adotada no Brasil, para atender questões envolvendo crianças, foi a roda dos expostos, criada ainda no período colonial, e “[...] foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa história” (MARCÍLIO, 2003, p. 53): colonial, imperial e republicano. Esse sistema de rodas tem sua gênese na Europa medieval e era de cunho missionário, tendo como alvo a assistência sob a égide da caridade. Essa política social e só foi extinta definitivamente em 1950, sobrevivendo assim ao século XX.

Em conformidade com Marcílio (2003), para extinguir a política das rodas de expostos no Brasil, contou-se com o apoio e a adesão dos juristas, os quais começaram uma mobilização em prol da elaboração de Leis que viessem a proteger as crianças abandonadas e, também, corrigir os problemas sociais concernentes à adolescência infratora que, naquela época, já estava incomodando a sociedade.

A legislação primária a tratar de assuntos envolvendo crianças foi a Constituinte de 1825, a qual enfocava a situação das crianças negras. A referida Lei assegurava em suas linhas o direito da mãe (escrava) de ter um mês de resguardo e no decorrer de um ano após o parto, trabalhava com o filho ao seu lado.

Logo após cinco décadas, por meio do movimento em defesa da abolição da escravatura, foi decretado a “Lei do Ventre Livre”, em 1871. Essa Lei garantia uma indenização por parte do Estado aos proprietários de escravos para libertar as crianças negras, entretanto os pais continuavam sob o regime escravocrata, acarretando uma grande situação de abandono das crianças e depois grande número de adolescentes em extrema situação de vulnerabilidade social por falta de apoio por parte da Família, do Estado e da comunidade. Por fim, é decretada a abolição dos escravos, em 1888, mediante a Lei Áurea, que extingui um sistema que perdurou por mais de um século no Brasil.

Em 1889, ocorre a Proclamação da República. Nessa época, predominava a omissão do Estado, e a infância abandonada passa a ser a preocupação de higienistas (representados pelos médicos) e filantropos que, “preocupados com a saúde da espécie e com a preservação da raça humana, propunha uma intervenção no meio ambiente, nas condições higiênicas das instituições e das famílias” (FALEIROS, 1995, p. 21). Os médicos, preocupados com a mortalidade infantil, sugerem a inspeção escolar e a criação de creches em substituição às Rodas dos Expostos.

“Os menores” também eram preocupação e propuseram a criação dos tribunais especiais e casas correccionais para atender os menores em situação irregular. Em 1902, o Congresso Nacional começa a discutir sobre a situação dos menores abandonados e delinquentes. Em 1923, foi autorizada a criação do Juizado de Menores. Somente no início do século XX os juristas passam a ser os principais protagonistas desse movimento com a criação dos Códigos de Menores.

Costa (2006, p. 15) afirma que

“O lado mais perverso de tudo isso reside no fato de que os mecanismos normalmente utilizados para o controle do delito (polícia, justiça, redes de internação) passaram a ser utilizados em estratégias voltadas para o controle social da pobreza e das dificuldades pessoais e sociais de crianças e adolescentes problemáticos, mas que não chegaram a cometer nenhum delito.”

Este é um fato que marcou fortemente aos adolescentes deste período, pois não tinham desde a infância o acesso eficiente e eficaz à educação, saúde, esporte, lazer, cultura, convivência familiar e comunitária e em consequência expressavam a sua situação pelos comportamentos, mas eram reprimidos, subjugados e submetidos a métodos pedagógicos opressores.

A realidade provocada pelos Códigos de Menores culminou em luta éticopolítica mundial em prol dos direitos das crianças e adolescentes na década de 1980 e contribuiu para a criação de grupos e organizações da sociedade civil que passam a defender os interesses da infância e adolescência em

vulnerabilidade social, que sofriam de todas as formas de maus-tratos.

### **3 A Luta dos Movimentos Sociais na Década de 1980**

A década de 1980 foi o divisor de águas na história de lutas em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros. Três movimentos sociais, liderados pela sociedade civil, tiveram uma participação imprescindível na disseminação do processo de ruptura da visão de criança e adolescente como menor carente e abandonado em situação irregular (doutrina defendida pelos códigos de menores). Nessa perspectiva, o UNICEF (1998, p. 152) salienta que:

No Brasil a década de 80 foi profundamente marcada por intensas mobilizações populares em defesa de causas e direitos de cunho social para crianças e adolescentes, na medida em que era amplamente difundida a existência de milhões de crianças carentes, desassistidas ou abandonadas.

Os movimentos que tiveram fundamental importância, na defesa dos direitos da população infanto-juvenil, foram o Movimento de Meninos e Meninas de Rua (MMMR), o Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (MDDCA) e o Fórum Nacional Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA). Esses movimentos defendiam que a criança e o adolescente deveriam ser reconhecidos e valorizados como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, necessitando de atenção e cuidados especiais.

Na década de 80 tem como marco (na área da infância e adolescência) a reivindicação da adoção do direito da criança e do adolescente na “Constituição Federal de 1988, lei maior do Brasil [...] elaborada com intensa participação popular” (UNICEF 1995, p. 19). Em seu artigo 227, diz que :

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

A participação brilhante e decisiva da sociedade civil na conquista de direitos foi importante mediante a construção de uma Constituição Cidadã para a criança e o adolescente. A partir dessa época,

nasce “[...] um tempo em que criança é e vive como sujeitos de direitos” (BRASIL, 2002, p. 26), surgindo, assim, um conceito de cidadania na área da infância e adolescência. É importante entender, que toda essa luta da sociedade civil em prol dos direitos da criança e do adolescente, no Brasil, teve como fundamento os Tratados Internacionais de garantia de direitos para a população infanto-juvenil.

Vive-se a simultaneidade de tempos no debate sobre a juventude, o que faz a convivência, muitas vezes dentro de um mesmo aparelho de Estado, de orientações tais como as dirigidas ao controle social do tempo juvenil, à formação de mão-de-obra e também as que aspiram à realização dos jovens como sujeitos de direitos. No que pese o maior ou o menor predomínio de determinada tendência ao longo da história, algumas formulações em torno dos segmentos juvenis e da juventude têm sido mais fortemente reiteradas nos últimos anos. Os jovens ora são vistos como problemas ou como setores que precisam ser objeto de atenção.

Manter a paz social ou preservar a juventude? Controlar a ameaça que os segmentos juvenis oferecem ou considerá-los como seres em formação ameaçados pela sociedade e seus problemas? (Lagree, 1999).

O desafio da pós-modernidade é subsidiar os adolescentes em sua completude, pois estão em transição entre a infância e a juventude, para termos um presente e futuro sadio, com direitos garantidos sem perder de vista o potencial que estes têm para o protagonismo e uma participação cidadã e contribuindo assim na sua história e na da sociedade.

### **4 Estatuto da Criança e do Adolescente**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi elaborado a partir do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 com o objetivo de regulamentar o referido artigo e como forma de exigibilidade dos direitos da criança e do adolescente, que já eram assegurados pela Carta Magna do país. Agora, devem ser cumpridos de forma sistemática e convergente. Foi aprovado no Brasil em 13 de julho de 1990 mediante a sanção presidencial na Lei 8.069.

O ECA adota na área da infância e adolescência uma nova concepção de atendimento à criança e ao adolescente, que passam a ser portadores de todos os direitos fundamentais facultados aos adultos, além de serem pessoas carecedoras de uma proteção especial, haja vista estarem em condição

peculiar de desenvolvimento físico, social e espiritual. Nesse sentido, o ECA é norteado pela Doutrina da Proteção Integral e introduz na sociedade brasileira uma

[...] concepção da criança e do adolescente como sujeito de direitos, isto é, cidadãos passíveis de proteção integral, vale dizer, de proteção quanto aos direitos de desenvolvimento físico, intelectual, afetivo, social e cultural (ANDRADE, 2000, p. 18).

Esse novo modelo de atendimento ao conjunto da população infantojuvenil, incorporado pelo ECA, rompe definitivamente com o paradigma da Situação Irregular e, assim, as crianças e adolescentes brasileiros comemoram o tão sonhado direito de exercer o título de cidadão e gozar de todos os direitos inerentes à pessoa humana com dignidade. O artigo 3º do ECA garante que,

“A criança e o adolescente gozam de todos os direitos inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.”

Enquanto as Leis anteriores ao ECA (códigos de menores) eram portadoras de uma concepção de marginalização da criança e do adolescente, utilizando-se do termo menor para se referir a essa população,

[...] o ECA avança na discussão sobre a discriminação imposta pelo uso do termo “menor”, ao substituir a noção de “menor em situação irregular” pela de “sujeitos de direitos” (RIZZINI citado por ANDRADE 2000, p. 20).

Outra prerrogativa importante, introduzida pela doutrina da proteção integral, é a questão da responsabilidade concernente à efetivação dos direitos assegurados pelo ECA, no qual “[...] é colocado, que a proteção das crianças e adolescentes, bem como a garantia dos seus direitos, não é responsabilidade apenas da família, mas [...] do Estado e da sociedade como um todo” (NEPOMUCENO, 2002, p. 145).

Essa nova fase para a criança e o adolescente é coroada de êxito conquistando, assim, uma Lei específica, destinada para assegurar todos os direitos necessários para que nossas crianças e adolescentes tenham uma vida com dignidade, respeito e liberdade. ECA, Lei considerada avançada em todo o mundo, pois introduziu na área da infância e adolescência no Brasil o paradigma da “Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas” e rompe com o modelo da “Situação Irregular”, que perdurou por seis décadas no País e, assim, a criança e adolescente passa de “objetos de direito e arbitrariedade” para “sujeitos de direitos”, garantidos por leis.

Apesar destas grandes conquistas neste período, que chamamos de divisor de águas das políticas para crianças e adolescentes ainda teve um grande desafio, de desculturalizar o pensamento e as intenções para com as crianças e adolescentes, isto só vem sendo possível ao longo de discussões através das instituições de controle social e de execução dos direitos da criança e do adolescente pelas instituições que são responsáveis em zelar pelo cumprimento do ECA e executar serviços socioassistenciais ( Saúde, educação, Assistência Social, etc.) que proporcionem o desenvolvimento psicossocial das crianças, adolescentes e suas famílias .

Sabe-se que o ECA é uma realidade, entretanto faz-se necessário que os direitos nele preconizados sejam concretizados e efetivados para que a população infanto-juvenil de fato e de direito exerça sua cidadania conquistada e, para isso, é preciso fortalecer os órgãos responsáveis para fazer valer os direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e no ECA, para que estes possam atuar permanentemente, como instrumentos de defesa e proteção da vida das crianças e dos adolescentes com seus direitos ameaçados e/ou violados.

## **5 Conclusão a Respeito da Reflexão sobre a História das Políticas Públicas para a Infância e Adolescência**

As representações correntes ora investem nos atributos positivos dos segmentos juvenis, responsáveis pela mudança social, ora acentuam a dimensão negativa dos “problemas sociais” e do desvio.

Assim, se nos anos 1960 a juventude era um “problema” na medida em que podia ser definida como protagonista de uma crise de valores e de um conflito de gerações essencialmente situado sobre o terreno dos comportamentos éticos e culturais, a partir

da década de 1970 os “problemas” de emprego e de entrada na vida ativa tomaram progressivamente a dianteira nos estudos sobre a juventude, quase a transformando em categoria econômica (Pais, 1993; Abramo, 1997).

Por outro lado, é no âmbito de uma concepção ampliada de direitos que alguns setores da sociedade brasileira têm se voltado para a discussão da situação dos adolescentes e dos jovens, cuja expressão maior reside no Estatuto da Criança e Adolescente (lei federal nº 8.069). No entanto, parte das atenções tanto da sociedade civil como do poder público voltou-se, nos últimos anos, sobretudo para os adolescentes e aqueles que estão em processo de exclusão ou privados de direitos (a faixa etária compreendida pelo ECA).

Esse duplo recorte – etário (adolescentes) e econômico-social – pode operar com seleções que acabam por impor modos próprios de conceber as ações públicas. Se tomadas exclusivamente pela idade cronológica e pelos limites da maioridade legal, parte das políticas acaba por excluir um amplo conjunto de indivíduos que atingem a maioridade mas permanecem no campo possível de ações, pois ainda vivem efetivamente a condição juvenil. De outra parte, no conjunto das imagens não se considera que, além dos segmentos em processo de exclusão, há uma inequívoca faixa de jovens pobres, filhos de trabalhadores rurais e urbanos (os denominados setores populares e segmentos oriundos de classes médias urbanas empobrecidas), que fazem parte da ampla maioria juvenil da sociedade brasileira e que podem estar, ou não, no horizonte das ações públicas, em decorrência de um modo peculiar de concebê-los como sujeitos de direitos. Dentro deste contexto que refletiremos a respeito da efetividade do Programa Projovem Adolescente na contribuição para o exercício de sua cidadania de maneira protagonista e contribuindo para melhoria da qualidade de vida do adolescente, da família e da comunidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até pouco tempo atrás, a abordagem com crianças e adolescentes nos contra turnos sociais especificamente em programas governamentais, tanto em nível municipal como federal, eram pensados de forma assistencialista, ou seja, ocupar o tempo. Nesse sentido, as ideias infantis e juvenis eram

fragmentadas, a proposta era simplesmente um espaço de ocupação do “fazer por fazer”, do “cuidar por cuidar”, sem vislumbrar um enfoque pedagógico que promovesse o desenvolvimento integral e assim contribuir para o protagonismo infanto-juvenil.

## 7 REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel, (2002). Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadanía y nueva condicion juvenil. Última Década, Viña del Mar, CIDPA, no 16, p. 119-155, mar.

SPOSITO, Marília Pontes (coord.), (1997). Estudos sobre juventude em educação. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, no 5/6, p. 37-52, maio-dez. (Número especial sobre Juventude e Contemporaneidade).

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILLOTTI, Francisco e 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/ Ed. Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). História Social da Infância no Brasil. 5. ed. São Paulo, 2003.

UNICEF. A Infância Brasileira nos Anos 90. Fundo das Nações Unidas para a Infância. Brasília, DF. 1998.

RIZZINI, Irene. A criança e a lei no Brasil. Revisitando a história (1822-2000), Rio de Janeiro, UNICEF, CESPI/USU, 2000.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

PAIS, José Machado, (1993). Culturas juvenis. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda., ABRAMO, Helena, (1997). Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. Revista Brasileira de Educação, no 5/6, p. 25-36, maio-dez. (Número especial sobre Juventude e Contemporaneidade).

FREIRE, P. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.