

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM TEMPOS DE PANDEMIA**

*Ailton José Morelli*

O ano de 2020 ficará marcado na memória e na história por muitos motivos. O mundo parou, olhou-se. Mesmo assustado, retomou as mesmas práticas. Alguns pontos, porém, chamaram a atenção. As crianças e os idosos constituíram o centro das atenções para pensar práticas de contenção e cuidados. Uma situação veio à tona no Brasil: a fragilidade das políticas públicas e a falta de protocolos, fatos que complicaram mais ainda esta situação.

As crianças em casa, fora das escolas, criaram uma situação diferente das que frequentavam escolas. Outras já estavam fora ou buscavam na escola um suporte de sobrevivência. Diante da crise, as diferenças, os problemas estruturais saltam aos olhos de quem nunca prestou atenção. Tais diferenças e problemas exigem respostas, e o que temos são os documentos oficiais publicados no ano de 2020. Podemos ver, principalmente relacionados às ações na saúde e na assistência social, os grandes problemas ainda enfrentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Considerando que as escolas em sua maioria praticamente ficaram fechadas, ou seja, as crianças ficaram em casa e dependendo da escola vinculada ficando sem acompanhamento direto e presencial, principalmente, na rede pública, mas também se acontecendo em parte a rede privada, muitas famílias se depararam com uma condição nova: a de lidar com seus filhos o dia todo, todos os dias. A pandemia trouxe à tona outra situação, a de que a integração das crianças nas políticas públicas ainda exige muito investimento e mudanças nas relações da sociedade com o poder público.

Um ponto que ficou muito evidente, relacionado à educação, porém relacionado mais efetivamente à segurança alimentar, foi a constatação de que muitas crianças não frequentavam as escolas antes da pandemia e o fato de que muitas das que frequentavam ficaram sem condições de alimentação fora da escola.

Exatamente quando se comemoravam os 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, verificamos que um dos pontos mais fortes, até este momento, é a ideia de que as crianças precisam ser protegidas. Outro ponto está relacionado à função da escola. Na imprensa mundial, o tema do fechamento das escolas com vistas a proteger as crianças gerou grande polêmica durante o ano todo, e mesmo até o presente momento, pois as condições higiênicas das escolas, independente de nível, são discutíveis, principalmente as da rede pública, que não estão preparadas para evitar a contaminação por vírus.

Para continuar esta discussão, é importante retomar a reformulação das leis relacionadas às crianças brasileiras. A Constituição de 1988<sup>1</sup> trouxe uma novidade de grande impacto no Brasil, ao inserir, em seu artigo 227, a ideia de prioridade absoluta:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, 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, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988, n.p.).

Esta 'prioridade', além de estar em conformidade com os primeiros artigos da Constituição, também se amolda aos artigos 5º e 6º da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, Redação dada pela Emenda Constitucional n. 90, de 2015b, n.p.).

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. (BRASIL, Incluído pela Emenda Constitucional n. 114, de 2021, n.p.).

Ficam bem claros os objetivos do espírito de nossa Carta de 1988, observando-se estes dois artigos e o artigo 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

---

<sup>1</sup> A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco dos esforços para a superação da herança do apadrinhamento e para o fortalecimento de uma sociedade baseada nos direitos. Estas mudanças podem ser evidenciadas, por exemplo, no reconhecimento da saúde como "direito de todos e dever do Estado" (art. 196), princípio legal que proporcionou a regulamentação do Sistema Único de Saúde, seguindo as bases da 8ª Conferência Nacional de Saúde, de 1986 (BRASIL, 1988).

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, n.p.).

O Brasil entrava definitivamente no campo legal nos termos dos Direitos Humanos. Em conformidade com a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990, regulamentou estes e outros artigos, substituindo o Código de Menores de 1979, com o que o Brasil passou a possuir uma das mais avançadas legislações na questão da infância e da adolescência até nossos dias (MORELLI, 2021).

A primeira parte do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos Direitos Fundamentais, traz as orientações sobre como deve ser encarado este princípio da prioridade absoluta. A parte que compreende do 1º até o 85º artigo ainda é pouco divulgada, mesmo nas escolas, embora faça parte da defesa dos direitos humanos. Como, no Brasil, esta ação vem sendo desenvolvida nos últimos anos de forma mais ampla, recentemente entrou nas universidades como parte obrigatória das graduações. Aos poucos, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente vem sendo inserido na pauta das graduações, juntamente com outros estatutos relacionados à infância, como o da Pessoa com Deficiência (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência)<sup>2</sup>. A discussão destes estatutos tem levado à organização de diferentes grupos e projetos nas universidades, além do fortalecimento dos já existentes.

Consideramos pertinente retomar estes pontos, e respectivas ponderações, relacionados com a infância no Brasil para compreendermos um pouco melhor o impacto da pandemia em 2020. Um processo de mais de três décadas que efetivamente promoveu mudanças na relação adulto-crianças e também deixa cada vez mais claras as dificuldades de avançar neste campo. Acompanhando os debates e as medidas adotadas durante os primeiros meses de 2020, identificamos como o ECA dificilmente é acionado como fundamento dos encaminhamentos, principalmente quando a temática compreende a proteção e o papel das famílias e do Estado.

A tradição de inclusão de diferentes segmentos reflete-se na política voltada às crianças e na relação com as escolas, a saúde, os esportes, o lazer e a cultura. Trata-se de um processo em construção, que de fato encontra mais exemplos em organizações sociais do que em políticas públicas (MARCILIO, 1998). Esta observação vale igualmente para outra tradição no Brasil, que é a de que os serviços previstos pela legislação vigente não conseguem atuar de forma ampla em todo o território. Identificamos como as ações de saúde de combate à covid no Brasil se traduzem em ações, não apenas diferentes, como mais efetivas que outras conforme a região e o estado.

No caso da educação, a necessidade de acesso ao ensino remoto mostrou como a pobreza influi diretamente no desenvolvimento de nossas crianças nesta área, assim como evidenciou os abismos existentes entre diferentes grupos de nossa sociedade. Como o processo de informatização das escolas públicas iniciado no

2

Lei 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Cf. BRASIL, 2015a.

final da década de 1990 ainda não avançou efetivamente, mesmo no momento de o País entrar no 5G, esta situação traz à tona o problema de muitas ações voltadas à inclusão ainda dependerem de políticas de assistência social. Os problemas derivados desta tradição ainda continuam presentes, assim como faltam recursos. O pior é a falta de uma definição própria para ações tipo a liberação de recursos para acesso à Internet. Uma situação que, como dito, evidencia a distância das políticas públicas brasileiras em atender às exigências legais nas últimas décadas. O que se observa é uma flagrante deficiência na produção de políticas sociais, desde sua conceituação mais clássica liberal – que é a de providenciar intervenções governamentais para garantir uma maior segurança da sociedade diante da pobreza gerada pelo próprio sistema imposto –, até as defesas mais severas da função do Estado como responsável direto, e talvez exclusivo, das ações de implementação e defesa de garantia do bem-estar como direito de todos os cidadãos. Nos últimos duzentos anos, encontramos muitas tentativas de formulação de como as políticas públicas e sociais devem ser criadas, geridas, propostas, mantidas, extintas.

Apresentar definições de políticas públicas e políticas sociais nos diversos trabalhos percorridos aponta para a fragilidade e as especificidades dos estudos. Tal fragilidade fica evidente nas definições mais básicas de política pública como ação de governo e nas políticas sociais como uma modalidade de política pública, ou seja, em ações do governo com objetivos específicos (WERNECK VIANNA, 2002, p. 1).

As políticas públicas, como atribuição de governo, estão diretamente ligadas ao funcionamento da comunidade, garantindo a manutenção da produção, o comércio e o bem-estar. O termo público serviu e serve de base para direcionar as ações do governo no sentido mais amplo, como ações na infraestrutura, estradas, implantação de luz, aquecimento. Além disso, garantir o próprio funcionamento do Estado, as condições para o desenvolvimento legislativo e o controle da violência. A saúde pública, por exemplo, assim como ações mais amplas, como saneamento, e medidas de massa, como vacinação, atendimento individual, não se encaixam nas obrigações do governo e, na verdade, significam interferência na iniciativa privada. A educação, talvez, seja a única medida de atendimento direto aceita como ação do Estado como benefício individual. A explicação, porém, está tanto no processo de laicização do ensino, diminuindo a influência religiosa, quanto na ação direta do governo em formar os cidadãos nas normas vigentes. Estas ações foram feitas com parcerias privadas ou foram, posteriormente, passadas para a iniciativa privada, como podemos acompanhar no processo ocorrido no Ocidente após a década de 1980.

As diversidades das formas como os governos se portaram, considerando a diversidade no tempo e no espaço, sempre dificultam uma definição mais ampla que dê conta conceitualmente. Com a citação abaixo, consideramos permitir visualizar as características principais da política pública:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.
- Estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas conseqüências e nos resultados da política. (SOUZA, 2007, p. 80).

As políticas sociais pertencem às políticas públicas, porém, destinadas a grupos específicos e, tradicionalmente, com a função de suprir necessidades específicas, como distribuição de alimentos e recolhimento em abrigos. Tem suas origens na função direta de controlar a pobreza, criando mecanismos para diminuir o impacto da pobreza no andamento das cidades em processo de industrialização. Por um lado, criava condições de assistência às pessoas em situação crítica de sobrevivência, em geral as que não conseguiam condições mínimas de subsistência, comida, casa, roupas e remédios, estando ou não empregadas. Por outro, proporcionava a manutenção de uma ordem cada vez mais efetiva desta população. Nas diversas formas de ação dos governos, ampliou a relação do Estado com atividades de caridade e, neste processo, a assistência social foi ganhando seus contornos.

Os estudos das políticas públicas seguiram por várias frentes diante desta amplitude de questões e de fragilidade conceitual:

O final dos anos 1970 e os anos 1980 marcaram o início efetivo dos estudos de políticas públicas no Brasil [...] Diversos trabalhos convergiram para esquadriñar criticamente as políticas públicas – e, em particular, as políticas sociais –, examinando desenhos de política e suas relações com a cidadania, a cultura política, os padrões de financiamento estatal, etc. O legado de políticas de Vargas e dos governos militares nas mais variadas áreas – como industrialização e desenvolvimento, saúde, previdência, habitação e planejamento urbano, entre outras – passaram a ser objeto de estudo dos cientistas sociais, com objetivos ao mesmo tempo políticos e acadêmicos (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007, p. 13).

Um dos elementos fortes deste processo, além de seu desenvolvimento fora do Brasil, está na busca em responder ao fenômeno ditatorial pelo qual o país passava e pelos profissionais cada vez mais efetivos numa relação funcionário/teórico. Posteriormente, na necessidade de responder ao fenômeno de democratização que no País se iniciava:

O processo de redemocratização, nos anos 80, e a preocupação em “reformular o Estado” no sentido de democratizar o acesso a serviços e à participação política deram impulso a uma grande quantidade de trabalhos que centraram seu esforço analítico no exame de políticas setoriais, não apenas para interpretá-las, mas, sobretudo, para propor alternativas de desenho institucional. (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007, p. 14).

As possibilidades de estudos das políticas públicas tornaram-se bastante amplas e seguiram basicamente o caminho de responder a questões do momento. Por um lado, pelos estudos do papel do Estado e, principalmente, do governo; por outro, pelo estudo da própria administração pública, uma característica mais própria dos estudos nos Estados Unidos, em pesquisas aplicadas, inclusive encomendadas pelo governo (SOUZA, 2007).

Não entrando nas diversas linhas de estudos, importa aqui marcar que a América Latina, envolvida em ambas as discussões, ainda possuía como foco responder a questões

[...] mais diretamente relacionadas aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. (SOUZA, 2007, p. 66).

Estas possibilidades não resumem nem eliminam outras linhas de estudo. Nossa preocupação central aqui é entender as possibilidades da participação de grupos tão específicos quanto os das crianças e adolescentes com problemas específicos, por exemplo, não poderem representar-se juridicamente, necessitando de representação de grupo oposto, ou seja, de adultos. Sim, há uma oposição clara e declarada, porém, como todas, não assumida. Duas ideias são postas: a da incapacidade de expressar ou ter opinião e a da ação natural dos adultos na defesa dos mais jovens - os adolescentes e as crianças.

Historicamente, temos a adolescência que passa por situações conflitantes. Por exemplo, em pesquisa anterior no Paraná (MORELLI, 2010), tivemos vários depoimentos de rapazes entre 15 e 17 anos que assumiam o encaminhamento do sítio da família ou começavam a formar o próprio. Garotas entre 16 e 18 anos casando e assumindo todo o encaminhamento da casa, sem falar nas que o assumiam mesmo sem casar, cuidando da casa e dos irmãos. Estas afirmações são, muitas vezes, usadas para criticar a legislação que restringe a contratação ou a exploração da mão de obra infantojuvenil. No caso aqui em questão, trazemos estes exemplos para demonstrar a necessidade de chamar e envolver os adolescentes no processo das políticas públicas e sociais.

As exigências e os problemas, ainda que em períodos diferentes, envolvem medidas de vários campos e para elas chamam a atenção. Nas falas das mulheres que chegaram a Maringá no final da década de 1940, encontramos uma situação que pode parecer simples até atualmente, mas que, nos relatos, eram bastante conflituosas. O rapaz buscava conseguir preparar sua plantação ou um trabalho, pode-se até afirmar que, em sua maioria, os jovens destas famílias contavam com uma preparação, mesmo que empírica, além de contarem com o apoio de familiares e amigos (MORELLI, 2010, p. 43).

As ações sociais para a família e as mulheres, como analisa Draibe (2007), possuindo o homem como base da família, desenvolveram a prática de a mulher permanecer em casa, mas pensando este cuidado com a casa sem remuneração ou mulher empregada. Questões como essa por muito tempo dificultaram a inclusão da mulher e dos filhos em uma maneira mais ampla de inclusão no processo todo de produção. Incluímos, aqui, as mudanças do papel da mulher nas décadas posteriores a 1970, como também, de maneira geral, a dos jovens. Por outro lado, nesta fase, o Ocidente também teceu críticas mais duras ao estado de bem-estar social.

É também importante marcar estes período, pela cada vez maior, participação da mulher como profissional na realização das ações desenvolvidas pelas políticas, como podemos verificar pela quantidade de pesquisadoras na produção científica mais recente. Mesmo assim, as mudanças de uma herança cultural demoram muito para serem efetivadas, como percebemos na implantação da legislação desde o final da década de 1980.

Marília Sposito (2003), discutindo as dificuldades de implantação de políticas públicas de juventude no Brasil, indica ser essa uma questão mais complexa dentro da formulação de políticas públicas e sociais. As dificuldades não são uma exclusividade da juventude, mas estão nas bases da organização brasileira. Apesar da persistência do trabalho escravo, inclusive de mão de obra infantil, além da exploração sexual e da prática da venda ou troca dos filhos por alimentos e outras mercadorias, o Brasil conta com uma das legislações mais avançadas na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Também indica a entrada cada vez mais efetiva do país no mercado internacional, participando do processo de globalização econômico-cultural; entretanto, é um dos últimos colocados em alfabetização e nível de ensino, inclusive na América Latina.

Estes contrastes, que a autora denomina de “tempos sociais simultâneos” (SPOSITO, 2003, p. 58), demonstrados nos exemplos acima, e em outros, aproximam da realidade do nosso estudo a relação da urbanização com a realidade rural que permanece. Estes contrastes precisam ser mais bem estudados, pois, as políticas públicas no Brasil, apesar da descentralização existente na Constituição Federal e com suas regulamentações, são centralizadas e, como regra principal, seguem a orientação federal. A participação e a efetividade das decisões municipais são frágeis e ainda colocadas sob suspeita pela população. Imaginar que os municípios decidam em seus conselhos as melhores medidas para a sua realidade, como seriam aplicados os recursos e se sua fiscalização seria exercida diretamente pela comunidade local, ainda parece um objetivo inalcançável, um processo forte e conflituoso nas últimas décadas (MORELLI, 2021).

A situação da sociedade civil é frágil. Além dos problemas mais gerais acima apontados, sofre o descrédito e, muitas vezes, o medo da população em buscar seus direitos. Situação que podemos definir como herança do Estado Patrimonial português, seja no período analisado, quanto no da Ditadura Militar. A forma como a população encara a situação em que vive, apesar da influência dos discursos dominantes, ainda guarda as características de uma tradição patrimonial, tradição na qual a ideia de direito fica em segundo plano, abafada pela ideia de favor. A ação dos políticos, quando implantam medidas que promovem uma melhoria na qualidade de vida da população, é vista como uma ação próxima de uma bondade ou de favor.

A tradição de um governo patrimonial e a de um governo ditatorial, sem controle do outro, têm ambas uma característica comum: a de Estado que, sem seguir as características dos países capitalistas centrais, regem-se por uma forma fragmentada e heterogênea de representação estatal:

Tal heterogeneidade assume várias formas, algumas das quais já analisei em trabalhos anteriores. Menciono aqui uma raramente referida. Reside no modo como a actuação da burocracia do Estado oscila entre a extrema rigidez, distância e formalismo com que obriga o cidadão anônimo e sem referências (a que chamo sociedade civil estranha) a cansar-se aos balcões de serviços inacessíveis, a preencher formulários ininteligíveis, e a pagar impostos injustos e a extrema flexibilidade, intimidade e informalidade com que trata, para os mesmos efeitos, o cidadão conhecido e com boas referências (a sociedade civil íntima). (SANTOS, 1995, 131).

A dificuldade em se identificar como o governo procede, considerando que sua ação varia de acordo com os grupos ou, mesmo, com as pessoas que assumem determinados cargos, diretamente ligados à tradição patrimonial do apadrinhamento, provoca um vício de funcionamento percebido praticamente em todas as suas instâncias, sendo claramente percebido nos pontos de atendimento direto ao cidadão.

Uma escala de fragmentação do poder e, por outro lado, abusos por ações indevidas geram dependência pessoal no andamento das políticas sociais. É uma situação que dificulta as ações de ampliação da participação popular nos encaminhamentos governamentais, pois, quanto mais efetiva se torna a fiscalização do usuário, menor é o espaço para se exercer esta forma escusa de poder.

As ações governamentais durante o combate da epidemia vivida desde 2020 confirmam que as crianças são tratadas como sem opinião. Seguem os encaminhamentos dados aos adultos para tratar de seus filhos. Todo o processo de afastamento do espaço físico das escolas, dado como temporário, não guarda comprometimento com o cuidado de acompanhar diretamente a situação das crianças ou formas das crianças participarem deste processo, não fica claro qualquer forma de comunicação direta com as crianças durante este período. É neste sentido que entendemos a importância da preparação de crianças e adolescentes no processo que envolve as políticas públicas.

Uma prática que foi assimilada e bem assumida pela comunidade é a formação para o trânsito. Desde a educação infantil, são trabalhados conceitos, repassando-se a eles uma educação de futuros motoristas e, no presente, de pedestres e passageiros. Interessante como esta prática é restrita, aparecendo, em alguns casos, relacionada a questões ambientais e em práticas mais esporádicas, como as de eleição. Há que se observar, porém, que tais práticas não estão vinculadas aos direitos de crianças e adolescentes, como determinam ou prescrevem o Estatuto da Criança e do Adolescente, e outros documentos destinados a este segmento social.

A escola assume, assim, o papel de repassar práticas de cidadania, porém, raramente coloca a gestão da escola no centro da prática, como igualmente omite os regulamentos da escola, a maneira e os processos seguidos para elaborar os planos,

o planejamento, como se determina o funcionamento de pessoal e da disciplina, o que certamente muito contribuiria para a preparação do cidadão. O discurso sobre ser o aluno o futuro cidadão serve como justificativa para a manutenção do poder adulto: um dia ele tomará as decisões, não atualmente.

Esta prática, que faz parte do próprio princípio pedagógico de preparar para depois fazer, além de resguardar quem decide - discurso científico que vem desde o Iluminismo e busca garantir o discurso competente do especialista -, contribui para impedir uma maior participação popular nas definições políticas.

A dificuldade de assumir a participação das crianças e adolescentes ficou evidente nas Normas Estaduais para a Educação em Direitos Humanos no Sistema Estadual de Ensino do Paraná (CURITIBA, 2015). Tal processo, bastante prejudicado nestes dois anos sem aulas presenciais, em que as escolas não conseguiram formular propostas de inclusão na rotina escolar, ainda exige muito estudo.

Nos últimos dois anos, os decretos e outras normas que continuam em estudo pelos grupos mais envolvidos indicam uma preocupação até o presente muito distante da ideia de prioridade absoluta, restringindo-se, basicamente, ao efeito de superar o presencial com o acompanhamento virtual, agravando ainda mais a triste realidade das crianças que não possuem suporte mínimo de vida e, portanto, não contam com recursos para acessar a internet, sempre tão cara no Brasil, além de não possuírem os equipamentos necessários.

A insegurança alimentar relacionada aos serviços de merenda escolar mostrou ser tão forte que, em abril de 2020, o governo federal modificou a lei que regulamenta os recursos financeiros na distribuição de merendas para atender à demanda criada e à grave situação que resultou:

A Lei n. 13.987/2020, de 7 abril de 2020, modificou a Lei n. 11.947/2009 para permitir a entrega dos produtos da alimentação escolar diretamente aos estudantes durante o período da situação de emergência no país. [...] Caso contrário, a alimentação escolar deve ser ofertada nas próprias unidades de ensino. (BRASIL, 2020, n.p.).

A interação das políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes é outro processo em construção. A importância das escolas como espaço privilegiado de seu desenvolvimento, porém, vem substituindo nossa tradição de focar no serviço social, como ficou evidenciado na Constituição de 1988, e que vem sendo progressivamente modificada, haja vista a mudança no serviço de educação infantil, efetivada como educação básica no final da década de 1990, portanto, ampliando consideravelmente o atendimento a crianças de 0 a 6 anos na educação.

Na Saúde, além dos recursos investidos no saneamento básico, a política tem se voltado para as campanhas de vacinação, de atendimento pré-natal e de melhores condições de atendimento à infância. Com isso, a taxa de mortalidade infantil na segunda metade do século passado entrou em declínio constante, acelerando consideravelmente a partir de 1980. É importante deixar claro, porém, que esta tendência foi mais evidente nas capitais e nas Regiões Sul e Sudeste, posteriormente atingindo outras regiões e em áreas em geral mais pobres.

Na área da Saúde, além das campanhas de vacinação que atingem idades mais avançadas, poucos são os projetos para adolescentes. Historicamente, no que se refere às medidas de Saúde, o Brasil estava muito distante de uma organização de atendimento médico. Vários trabalhos se voltaram à análise do desenvolvimento da medicina social. Conforme as conclusões de Michel Foucault (1992, p. 79-98) sobre este assunto, a medicina social desenvolveu-se a partir de três modalidades. Na Alemanha, durante o século XVIII, a preocupação em desenvolver uma normatização geral do Estado possibilitou, no caso da medicina, colocar este conhecimento sob o controle estatal, período a que o autor chamou de medicina de Estado. Na França, esta relação Estado/medicina se deu com o objetivo mais voltado ao controle urbano, como vimos anteriormente. Estes dois processos forneceram os elementos para uma medicina mais direcionada à força de trabalho, isso no século XIX, evidenciando-se na prática do controle da força de trabalho, do proletariado em formação. Durante este processo, iniciado no século XVIII, as mudanças ocorridas nas configurações dos hospitais são muito importantes. Num primeiro momento, os hospitais próximos dos portos, locais propícios a contrabandos, passaram por profunda regulamentação. Além disso, estas instituições não se restringiam mais às ações de caridade nas últimas horas de vida dos doentes. Defendia-se a ideia de cura, um procedimento muito ligado à valorização da mão de obra. A perda de um marinheiro, de um militar, etc., passava a ser vista como um custo para a sociedade<sup>3</sup>.

No Brasil, vários problemas se colocavam diante destes novos procedimentos. Um deles pode ser notado na relação entre a organização produtiva e as formas de assistência destinadas à população que comporia a mão de obra. Em um país marcado pela escravidão, pelo poder e saber do pai, o acesso aos tratamentos médicos era restrito a poucos, e de forma individualizada. Os serviços desta natureza eram difundidos nos países que possuíam mão de obra livre há mais tempo. Além disso, podemos citar, entre outros motivos, as conquistas das organizações trabalhistas. O trabalhador especializado custava caro, sendo importante mantê-lo vivo e com saúde, situação diferente daquela que se apresentava no trato com escravos, não esquecendo o descaso com estes como pessoas. Tal descompasso contribuiu para que a difusão da saúde pública, entre outras políticas sociais, não se apresentasse como preocupação governamental no Brasil.

Marcados por uma tradição portuguesa, os governantes brasileiros mantinham a postura de buscar e manter o controle social utilizando ações mais diretas, repressoras e mesmo agressivas. Esta prática se evidenciou em relação às famílias que eram ou se identificavam como brasileiras (COSTA, 1989, p. 30). Somente depois da Independência o governo se voltou, lentamente, para o controle, por meio de ações higienistas e assistenciais.

Trabalhos vêm demonstrando como o setor da Saúde no País ficou marcado pela iniciativa privada, não sendo mais um fenômeno emergente pós-1964, mas o aprofundamento de uma situação vigente<sup>4</sup>. Situação que marcou a dificuldade

<sup>3</sup> Sobre este assunto, temos, por exemplo: Foucault (1992) e Rosen (1994).

<sup>4</sup> Massako Lyda (1994), percorrendo o desenvolvimento da saúde pública no Brasil, da República até a década de 1980, demonstra que os estabelecimentos particulares predominaram. Com base no Anuário Estatístico do Brasil de 1949, Lyda (1994, p. 69) apresenta esta diferença até meados de nosso século, quando, de 1900 a 1946, foram instalados 1.289 estabelecimentos particulares para 402 públicos. Dessa forma, apesar da expansão provocada pelas políticas de utilização dos estabelecimentos particulares conveniados com os órgãos governamentais

do Brasil em iniciar o processo de combate à Covid, pois a ação pública em muitos pontos do País é extremamente precária e não possuímos a prática de seguir protocolos efetivamente coordenados. Dois pontos graves na Saúde, além do atendimento propriamente das internações nos casos de Covid, são o próprio processo de vacinação, atualmente sendo resolvido, e o atendimento nos casos de violência, principalmente violência sexual e doméstica.

As mudanças na legislação brasileira focadas no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes nestas últimas duas décadas foram significativas e efetivamente permitiram aplicar as ideias previstas no ECA, principalmente no que tange à proteção das crianças em seus direitos de vida e sexualidade. No artigo 217 do Código Penal (BRASIL, 2009), assim está escrito: “*Estupro de vulnerável [...] Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos: Pena - reclusão, de 8 (oito) a 15 (quinze) anos*”. A implantação desta lei exige uma reformulação geral nas práticas jurídicas. O fato de que nossa herança do estupro não foi regulamentada como crime até a data de 2009 mostra como ele é tratado em nossa sociedade e no caso de crianças e adolescentes, principalmente sem a necessidade de conjunção carnal. Esta implantação tem seguido um processo demorado, principalmente na questão da readequação dos exames de corpo de delito, afora outros sistemas de atendimento da vítima.

Em 2017, foi promulgada a Lei n. 13.431/2017. Ela “estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência” e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)”, cujos artigos 1º e 2º assim determinam:

Art. 1º - Esta lei normatiza e organiza o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, cria mecanismos para prevenir e coibir a violência, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos adicionais, da Resolução n. 20/2005 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e de outros diplomas internacionais, e estabelece medidas de assistência e proteção à criança e ao adolescente em situação de violência.

Art. 2º - A criança e o adolescente gozam dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhes asseguradas a proteção integral e as oportunidades e facilidades para viver sem violência e preservar sua saúde física e mental e seu desenvolvimento moral, intelectual e social, e gozam de direitos específicos à sua condição de vítima ou testemunha. (BRASIL, 2017, n.p.).

Na sequência, seguem-se os seguintes tópicos: regulamentações e processo de implantação, principalmente quanto à escuta especializada e ao depoimento especial; práticas de combate à violência sexual que orienta novas práticas e integração de serviços e poderes; orientação para a criação de centros de atendimento integrado para crianças e adolescentes vítimas de violência.

---

responsáveis, a situação das pessoas sem condições financeiras de acessar o atendimento privado ainda continuava quase que totalmente privada desse direito básico.

As portarias, decretos, leis e a grande repercussão na imprensa e entre os movimentos sociais que denunciam o aumento da violência contra crianças durante a pandemia e exigem medidas mais efetivas demonstram o avanço que vivemos neste processo de construção e mudanças, tanto da relação adultos-crianças no Brasil quanto em nossa reação diante de violências sexuais. Landini (2005, p. 252), no trabalho em que analisa o processo durante o Século XX, escreve:

Os dados coletados para esta tese apontam para uma proibição cada vez maior de práticas e trocas sexuais entre crianças e adultos. Essa é, portanto, a direção apontada em termos de processo civilizador. Se o processo continuar nesse sentido, é esperado que ocorra a internalização dessa proibição de forma generalizada [...]

Assim, considerando a análise das mudanças durante o Século XXI, percebemos esta continuidade, além da violência sexual, mas atingindo as crianças como um todo. O processo integrado exige um diálogo cada vez mais forte entre o Serviço Social, o Direito, a Psicologia, a Saúde e a Educação.

Como podemos ver, as mudanças nas últimas décadas vão se efetivando e mudando a relação dos adultos com as crianças e as políticas básicas em seu desenvolvimento. Longe de uma avaliação festiva, é importante assinalar que as produções da década de 1970 e 80 nos deixam estarecidos com tudo o que precisava ser superado. Percebemos avanços, como os indicados; porém, principalmente durante a pandemia vivida nestes últimos dois anos, temos testemunhado o desmonte, ou pelo menos o enfraquecimento dos conselhos de direitos e de políticas, como o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (o nacional, os estaduais e municipais).

Para finalizar, não há como não estranhar o silêncio das crianças e dos adolescentes com que nos deparamos neste processo. Não por não se expressarem ou não possuírem opiniões claras, mas por continuarem sendo deixados de lado. Por não os inserirmos efetivamente como participantes, como protagonistas reais e, principalmente, trabalhando juntos em formação contínua, desenvolvendo as experiências próprias da idade, ou seja, desenvolvendo a compreensão dos direitos. Encerrando, afirmamos a necessidade de um trabalho de História das Infâncias com nossos alunos, buscando um ambiente de identificação e percepção de viver em um ambiente preocupado com as crianças e os adolescentes, para, enfim, termos uma sociedade em que a ideia de prioridade absoluta seja internalizada e se torne prática comum.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei n. 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 de agosto de 2009. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12015&ano=2009&ato=13fQTWU90dVpWTAaf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 de julho de 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 de setembro de 2015b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm). Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, vítima ou testemunha de violência, e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 de abril de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm). Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm#art1). Acesso em: 21 nov. 2021.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

CURITIBA. Conselho Estadual de Educação. Deliberação nº 02/2015 - Conselho Estadual de Educação/PR. Dispõe sobre as Normas Estaduais para a Educação em Direitos Humanos no Sistema Estadual de Ensino do Paraná. **Diário Oficial**. Curitiba, 27 de maio de 2015. Nº 9460. Disponível em: [https://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/pdf/Deliberacoes/2015/Del\\_02\\_15.pdf](https://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/migrados/File/pdf/Deliberacoes/2015/Del_02_15.pdf). Acesso em: 26 jul. 2023.

DRAIBE, Sônia Miriam. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE; Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 27-64.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 10. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1992.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE; Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

IYDA, Massako. **Cem anos de saúde pública: a cidadania negada**. São Paulo: Unesp, 1994.

LANDINI, Tatiana Savoia. **Horror, honra e direitos: violência sexual contra crianças e adolescentes no Século XX**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MARCILIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MORELLI, Ailton José. Crianças e adolescentes como sujeitos dos planos de combate a violência sexual: o papel dos conselhos de direitos. In: PRADO, Eliane Mimesse; MORELLI, Ailton José (org.). **História e historiografia da infância: instituições, literatura, legislação e ensino**. Maringá: Edições Diálogos, 2021, p. 91-105.

MORELLI, Ailton José. **Memórias de infância em Maringá: transformações urbanas e permanências rurais (1970/1990)**. 2010. Tese (Doutorado em História) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ROSEN, George. **Uma história da saúde pública**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSITO, Marília Pontes. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, Maria Virginia; PAPA, Fernanda de Carvalho (org.). **Políticas públicas de juventude**. Juventude em pauta. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2003, p. 57-74.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE; Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 65-87

WERNECK VIANNA, Maria Lucia. **Em Torno do Conceito de Política Social: notas introdutórias**. Texto para discussão, IE/UFRJ, 2002. Disponível em: <http://www.enap.br.gov./downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.