

ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES:
A TRAJETÓRIA DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE.

IVANISY DA SILVA AMARAL CAPDEVILLE

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais
Campos dos Goytacazes – 2010

ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES:
A TRAJETÓRIA DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE.

IVANISY DA SILVA AMARAL CAPDEVILLE

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como exigência para obtenção do grau de Mestre em Políticas Sociais.

Orientadora: Silvia Alicia Martínez

Campos dos Goytacazes - 2010

ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
- RJ: A TRAJETÓRIA DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE.

IVANISY DA SILVA AMARAL CAPDEVILLE

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como exigência para obtenção do grau de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em 01 de setembro de 2010.

Comissão Examinadora:

.....
Prof.^a Dr.^a Isabela Sarmet de Azevedo - Doutora em Serviço Social pela PUC- SP
Universidade Federal Fluminense - UFF

.....
Prof. ^a Dr.^a Liéte de Oliveira Accácio – Doutora em Educação pela USP
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

.....
Prof.^a Dr.^a Sonia Martins de Almeida Nogueira - Doutora em Educação pela UFRJ
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

.....
Prof.^a Dr.^a Silvia Alicia Martínez – UENF / Doutora em Educação pela PUC-Rio
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Orientadora

Campos dos Goytacazes - 2010

Agradecimentos

Aos professores e professoras do Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro,

À professora Silvia Alicia Martínez,

Às componentes da banca examinadora, professora Liéte de Oliveira Acácio, professora Sonia Martins de Almeida Nogueira e professora Isabela Sarmet de Azevedo,

Aos gestores, aos ex-gestores, aos psicólogos, aos assistentes sociais e aos pedagogos da Fundação Municipal da Infância e Juventude;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA E DA LEGISLAÇÃO PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA NO BRASIL	15
1.1 - O Código dos Menores e seus desdobramentos	20
1.2 - Assistência à infância e à adolescência na Era Vargas	23
1.3 - Assistência e Legislação no contexto da ditadura militar	25
CAPÍTULO II – UMA LEITURA DA ATENÇÃO ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES NA ERA DOS DIREITOS	29
2.1 – Políticas sociais	33
2.1.1 – Focalização e Universalização.....	35
2.1.2 – Características históricas (e permanentes) dos arranjos políticos no Brasil.....	39
2.2 – O Estatuto da Criança e do Adolescente e a rede de proteção social	41
2.2.1 - Estatuto da Criança e do Adolescente.....	41
2.2.2 - Rede protetiva da Criança e do Adolescente.....	44
2.2.3 – Os Conselhos.....	47
2.2.4 – Algumas avaliações dos vinte anos do ECA.....	52
CAPÍTULO III - A FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE	55
3.1 – História, histórias	55
3.2 - Programas e Projetos	64
3.3 - FMIJ e trabalho social: uma leitura da equipe técnica	74
IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
V – BIBLIOGRAFIA	88
VI – ANEXOS	92

LISTA DE SIGLAS

APIC - Associação de Proteção à infância de Campos

CEPECAM - Centro de Pesquisa Candido Mendes

CMDCA - Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente

CMPCA - Municipal de Promoção da Criança e do Adolescente

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

COMBEM - Conselho Municipal de Bem Estar do Menor

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS - Centros de Referência de Assistência Social

CREAS - Centros de Referência Especializados de Assistência Social

CRIAM - Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor

CT – Conselho Tutelar

DNC - Departamento Nacional da Criança

DEGASE - Departamento Geral de Ações Socioeducativas

ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente

FMIJ – Fundação Municipal da Infância e Juventude

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

LBA – Legião Brasileira de Assistência

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PMGC – Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes

SAM - Serviço de Assistência aos Menores

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

RESUMO

As ações políticas e sociais direcionadas às crianças e aos adolescentes brasileiros caracterizaram-se, até o fim da década de 1980, por medidas religiosas, filantrópicas e disciplinares, implementadas pela sociedade e pelo Estado. Nesta trajetória, modificou-se a atribuição de responsabilidades, direitos e deveres relacionados a estes segmentos. A definição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos revela uma mudança no paradigma que orientou as ações referentes a este segmento social no Brasil. Desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, a doutrina de proteção integral estabelece que a promoção e garantia da saúde, da educação, do lazer e outros direitos instituídos constituem deveres compartilhados entre a família, o Estado e a sociedade. O objetivo geral da pesquisa foi analisar as políticas sociais destinadas à infância e à adolescência de Campos dos Goytacazes, a partir da trajetória e dos programas viabilizados pela Fundação Municipal da Infância e da Juventude (FMIJ) que no ano corrente completa 20 anos de atuação. A metodologia da pesquisa baseou-se na coleta de dados qualitativos. Com o objetivo de criar uma base documental, buscamos informações na *internet* e na Instituição e fizemos o levantamento dos programas, através do acesso ao seu estatuto e aos projetos. Entrevistamos gestores, ex-gestores, pedagogos, psicólogos e assistentes sociais que compõem a equipe técnica da FMIJ através de um roteiro de questões abertas. Desde 1990, a FMIJ passou por várias administrações e, ao longo dos anos, as preferências políticas e partidárias impuseram-se à viabilização e garantia dos direitos dos meninos e meninas assistidos pelos seus programas. Relatos recolhidos durante a pesquisa e a observação na sede da FMIJ permitiram-nos evidenciar que o funcionamento institucional sofre influência direta dos arranjos políticos do município, ainda que se trate de uma instituição de referência, cujo trabalho preventivo e de proteção social seja fundamental para as crianças e os adolescentes de Campos dos Goytacazes.

Palavras chave: Estatuto da Criança e do Adolescente. Políticas Sociais. Fundação Municipal da Infância e Juventude.

INTRODUÇÃO

As ações políticas e sociais direcionadas às crianças e aos adolescentes brasileiros caracterizaram-se, até o fim da década de 1980, por medidas religiosas, filantrópicas e correcionais implementadas pelas casas de caridades e pelo Estado. Nesta trajetória, modificou-se a atribuição de responsabilidades, direitos e deveres relacionados a esses segmentos. A criação de instituições e a elaboração de leis foram orientadas por diferentes concepções: a doutrina de situação irregular e a doutrina de proteção integral adotadas antes e após a promulgação da Constituição de 1988.

A definição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos revela uma mudança no paradigma que orientou as ações referentes a este segmento social no Brasil. Desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, a doutrina de proteção integral estabelece que a promoção e garantia da saúde, da educação, do lazer e outros direitos constituem deveres compartilhados entre família, Estado e Sociedade. É neste contexto de revisão do papel do Estado e de descentralização das políticas públicas que os programas e projetos destinados à garantia de direitos da infância e da adolescência ganham destaque.

A Fundação Municipal da Infância e Juventude (FMIJ), órgão da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes foi criada em 1990, com a incumbência de executar Políticas de Atendimento à Criança e ao Adolescente no município. Sua visão está pautada na perspectiva da gestão democrática que possibilita a garantia de direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) — Lei 8069/90 — e na Lei e Diretrizes e Bases da Educação (LDB) — Lei 9394/96.

Sediada no bairro da Lapa e com vários núcleos distribuídos pelo município, a Fundação tem como objetivo geral executar a política de atendimento à criança e ao adolescente em Campos, implementando ações educativas e promocionais na perspectiva de construção da cidadania, como também abrigo e atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas de violência sexual e em situações de risco. Desde a sua implantação, a FMIJ executa programas e projetos sociais, psicopedagógicos e esportivos, através de uma equipe multiprofissional composta por assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, psicopedagogos, arteterapeutas e

professores que desenvolvem técnicas e procedimentos visando ao desenvolvimento das potencialidades de crianças e adolescentes como seres sociais, sujeitos de direitos.

O interesse por esta pesquisa surgiu durante a experiência de estágio em Serviço Social na Fundação Municipal da Infância e da Juventude de Campos. Considerando que o estudo de casos particulares pode iluminar realidades mais amplas, a trajetória da instituição e a análise dos programas por ela desenvolvidos justifica o trabalho que se apresenta, visto que suas constatações podem fornecer subsídios para a avaliação e a formulação de políticas sociais efetivas destinadas a crianças e adolescentes. Além disso, trata-se uma instituição cuja história merece destaque no cenário municipal, empreitada a que nos dedicamos ao longo da pesquisa.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar as políticas sociais destinadas à infância e juventude de Campos dos Goytacazes, a partir da trajetória e dos programas e projetos implementados pela Fundação Municipal da Infância e Juventude – FMIJ.

Para tanto, foi necessário um respaldo teórico acerca das ações e políticas destinadas ao segmento em questão a fim de situar a criação da FMIJ no contexto nacional de transformações políticas e sociais. O primeiro capítulo do trabalho traz uma revisão do tratamento da questão social da infância e da juventude desde as casas de recolhimento mantidas por religiosos e entidades filantrópicas até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na segunda sessão apresentamos as proposições de autores dedicados a discussão acerca de temáticas que envolvem direitos e políticas sociais. Ainda neste capítulo, nos dedicamos ao Estatuto da Criança e do Adolescente na intenção de expor, ainda que sumariamente, suas proposições, seus avanços e os empecilhos que se impõem à execução desta Lei que, no ano corrente, completa vinte anos.

No terceiro capítulo, é apresentada a história da Fundação Municipal da Infância e Juventude. Em seguida são listados e comentados os programas e projetos em andamento. Esta parte é composta também pelo conteúdo das

entrevistas realizadas com psicólogos, pedagogos e assistentes sociais que compõem a equipe técnica da FMIJ.

Por fim, na quarta parte, tecemos algumas considerações sobre as políticas sociais para a infância e adolescência no Brasil e encerramos com as principais constatações do trabalho de campo.

A seguir são apresentados a metodologia e os caminhos do trabalho de campo no qual, em inúmeras visitas, enfrentamos entraves burocráticos, a indisposição dos servidores e o desencontro das informações. Mas onde também encontramos pessoas engajadas e sensíveis à causa da infância e da adolescência do município, não obstante as limitações do dia-a-dia de uma instituição pública altamente influenciada pelos arranjos políticos do município,

Considerações sobre a infância e adolescência no Brasil e em Campos dos Goytacazes

Campos dos Goytacazes é o maior e mais populoso município do interior do Estado do Rio de Janeiro. Localizado na região Norte-Fluminense, teve como primeira atividade econômica a criação de gado e a cultura da cana-de-açúcar, que se expandiu com o aparecimento da ferrovia, em 1837. Além da grande riqueza trazida pela expansão da produção da cana-de-açúcar, a pecuária sempre apresentou um papel importante na economia regional, assim como o cultivo do café. Tais fontes de riqueza contribuíram para transformar Campos num difusor do povoamento por toda área do Norte e Noroeste Fluminense. Com a descoberta de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, na década de 1970, o município beneficia-se cada vez mais com os repasses das participações governamentais. (NAVARRO, 2003)

O orçamento municipal de Campos, o maior recebedor de rendas petrolíferas, apresentou um crescimento de 4 vezes nos últimos 10 anos e atualmente as rendas petrolíferas representam 73% de todo o orçamento municipal. O orçamento per capita de Campos dos Goytacazes já pode ser comparado com o de algumas capitais e municípios de expressiva base produtiva do Brasil, como, por exemplo,

Florianópolis, Vitória e Santos. A cidade possui o 18º PIB entre os municípios do país¹ e ocupa a 70ª posição entre municípios com maiores PIB per capita, ultrapassando a capital do estado, nesse quesito (TERRA, OLIVEIRA E GIVIDIEZ, 2006)

Porém, estes altos índices de renda não significam desenvolvimento e qualidade de vida nesta cidade. A cidade possui um elevado número de famílias pobres que, em função da privação de acesso a bens e serviços incorrem na faixa de risco pessoal e social. Esta é a conclusão do “Diagnóstico das condições sócio-econômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes” de 2006.² Esta publicação chama atenção para a persistência de elevado grau de concentração de renda (maior que a média nacional) em virtude da falta de mecanismos de distribuição e de redução das desigualdades, entre eles, a universalização das políticas educacionais e de emprego, renda e proteção social.

Conforme o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (2010), o Brasil possui uma população de cerca de 190 milhões de pessoas, dos quais quase 60 milhões têm menos de 18 anos de idade. Os dados mostram que 31% da população é pobre, mas, entre as crianças, esse número chega a 50%. As crianças negras, por exemplo, têm quase 70% mais chance de viver na pobreza do que as brancas; o mesmo pode ser observado para as crianças que vivem em áreas rurais. Na região do Semi-árido, onde vivem 13 milhões de crianças, mais de 70% das crianças e dos adolescentes são classificados como pobres. Neste universo, está nítido o legado histórico das relações de etnia e de disparidades regionais onde esses segmentos são vulneráveis à pobreza e às violações de direitos.

Vale destacar que em 2000³, 26% da população campista vivia em condição de miséria. A população com renda familiar mensal per capita inferior a ½ salário-mínimo era de 114.834 pessoas entre as quais, 51.145 tinham até 14 anos. ⁴ O

¹ Produto Interno Bruto a preços correntes, em 2005, segundo IBGE.

² NETRAD / Instituto de Ciências da sociedade e desenvolvimento regional/Universidade Federal Fluminense.

³ Com a coleta de dados iniciada em agosto do ano corrente, o IBGE está realizando o XII Censo Demográfico das características sócio-econômicas do Brasil e o início da divulgação dos resultados está previsto para dezembro de 2010, quando avanços ou permanências poderão ser indicados.

⁴ Diagnóstico das condições sócio-econômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes (2006), com base no Mapa do Fim da Fome II, FVG.

anexo I traz uma tabela de distribuição etária de crianças e adolescentes em Campos dos Goytacazes.

O Brasil está na direção de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM 4, no que trata da redução da mortalidade infantil. Segundo o UNICEF, verificam-se grandes avanços neste aspecto pois a taxa de mortalidade infantil caiu de 46,9/1000, em 1990, para 24,9/1000, em 2006. Mas, as disparidades permanecem visto que as crianças pobres têm mais do que o dobro de chance de morrer, em comparação às ricas, e as negras 50% a mais em relação às brancas. (UNICEF, 2010)

O Diagnóstico (2006) que nos serve de referência analisou a mortalidade infantil em Campos comparando dados de 1991 e 2000. Entre os casos identificados, as principais causas de morte estão associadas a afecções originadas no período perinatal, doenças infecciosas e parasitárias e, entre outras, doenças respiratórias. As taxas de mortalidade também apresentaram decréscimos significativos: em 2000, a taxa de mortalidade de crianças de até um ano de idade caiu de 42,56 (em 1991) para 25,56. Em relação as crianças de até cinco anos de idade caiu de 48,6 em 1991 para 28,9 em 2000⁵.

Contudo, a situação em Campos ainda é preocupante e as taxas são consideradas elevadas se forem comparadas às taxas de municípios como Niterói cujos índices em 2000 foram de 11,96 para crianças de até 1 ano e de 13,56 para crianças de até 5 anos de idade.

Os índices apresentados e as principais causas de morte de crianças no município apontam uma demanda quanto à universalização de serviços de saneamento básico e uma política eficaz de habitação, acompanhados de um trabalho assistencial de caráter preventivo e educativo com as famílias em situação de risco.

A fragilidade dos vínculos familiares e outros desdobramentos impostos pela pobreza transformou a rua em alternativa de renda para crianças e adolescentes. Em 1991 o número de crianças e adolescentes nas ruas do centro de Campos era de quase 400, trabalhando como guardadores de carro, engraxates, carregadores e

⁵ Número de referência: 1000

catadores de papel. Segundo Almeida (2006), o pedido de esmolas e pequenos furtos também estavam entre as práticas desse grupo. Baseada em dados do CEPECAM de 1991, a autora destaca que um grupo em torno de 60 a 70 crianças e adolescentes oscilava entre a casa e a rua, sendo considerados, portanto, “como meninos de rua em potencial, já que o vínculo afetivo que os mantinha ligados ao seu grupo familiar apresentava sinais de desgaste e de fragilidade, principalmente em função da violência familiar”. (Almeida, 2006)

As crianças são especialmente afetadas pela violência. Para o UNICEF, os sistemas de notificação e informação sobre violência contra a criança são fracos. Porém, os dados existentes indicam que 96% dos casos de violência física e 64% dos casos de abuso sexual contra crianças de até 6 anos são cometidos por familiares. Já no caso dos adolescentes, a violência tem lugar fora de casa. Nas duas últimas décadas, o número de homicídios de adolescentes de 15 a 19 anos aumentou quatro vezes no Brasil, principalmente entre os meninos negros das famílias pobres das áreas urbanas. (UNICEF, 2010).

Em Campos, de acordo com os estudos realizados por Almeida (2006) no 8º Batalhão de Polícia Militar, foram registradas 286 mortes de crianças, adolescentes e jovens, entre 0 e 23 anos entre os anos de 1989 e 1993. Destas, 229 possuíam características de homicídio.

A autora lamenta que nos primeiros anos que se seguiram a promulgação do ECA, a proteção à vida de crianças e adolescentes não tenha se estabelecido. Almeida (2006) cita um estudo do Serviço Social do Presídio Norte Fluminense, datado de 1995. A pesquisa revelou que 98% dos internos eram de famílias pobres e que a maioria começou a trabalhar entre 8 e 12 anos no corte de cana ou na rua como flanelinhas e engraxates. Entre eles, 95% não concluíram o curso primário e 80% deles tinham idade inferior a 25 anos.

No cenário nacional, o UNICEF aponta que o País tem o desafio de superar o uso excessivo de medidas de abrigo e de privação de liberdade para adolescentes em conflito com a lei. Cerca de 30 mil adolescentes recebem medidas de privação de liberdade a cada ano, apesar de apenas 30% terem sido condenados por crimes violentos, para os quais a penalidade é amparada na lei. (UNICEF, 2010)

Para o UNICEF, a educação também apresenta números preocupantes. Apesar de 97,6% das crianças de 7 a 14 anos estarem na escola, o Brasil ainda tem 660 mil crianças nessa idade fora da escola, das quais 450 mil são negras. Os indicadores mostram que nas regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste, apenas 40% das crianças terminam a educação fundamental. Já no Sul e no Sudeste, essa proporção é de 70%. Dos 21 milhões de adolescentes brasileiros com idade entre 12 e 17 anos, muitos concorrem para o processo de evasão escolar por diferentes razões, incluindo violência e gravidez na adolescência. Desse modo, de cada 100 estudantes que entram no ensino fundamental, apenas 59 terminam a 8ª série e apenas 40, o ensino médio. (UNICEF, 2010).

Com base no Diagnóstico citado, importa-nos apresentar dados sobre a educação no município de Campos, pois compartilhamos a idéia de que este é um instrumento de emancipação econômica e social. Entre 1999 e 2003, verificou-se um aumento de apenas 3% entre as matrículas na educação infantil. Os dados referentes a 2003 apontam um déficit de 5213 vagas para este segmento.⁶

Em relação ao nível fundamental, alguns números merecem destaque: a população campista na faixa etária de 7 a 14 anos, correspondente a este nível de ensino, era de 59.908 em 2003. Conforme os dados apresentados foram realizadas 80.906 matrículas neste ano. Além da possibilidade destes alunos estarem matriculados em mais de uma unidade de ensino, o elevado número apontou para uma problemática da educação: a distorção entre série e idade. Em Campos, entre 1991 e 2000, o índice de distorção caiu de 42% para 26%. Apesar desta redução, 38% das crianças com idade entre 10 e 14 anos ainda tinham mais de um ano de atraso e 46% delas contavam com menos de 4 anos de estudo. Vale chamar atenção também para fato de que em 2000, 95,12% da população entre 7 e 14 anos estava matriculada. Mas, destes, 9% eram analfabetos.

O Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulgaram recentemente o resultado nacional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb 2009⁷. De acordo com

⁶ O diagnóstico que serve de referência aponta um déficit de 25405 matrículas em creches; destacando, porém, que parte das crianças de 0 a 3 anos não demanda vagas nestas unidades.

⁷ O Ideb foi criado pelo Inep em 2007, em uma escala de 0 a 10. Sintetiza a aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir

informações do site oficial⁸, os indicadores mostram uma evolução na qualidade da educação em todos os níveis do ensino fundamental e do ensino médio.

Assim, nos anos iniciais do ensino fundamental, o Ideb passou de 4,2 para 4,6, superando a meta prevista para 2009. Conforme a análise do Inep/MEC, o aumento de notas dos estudantes nas provas responde por 71,1% do acréscimo no Ideb e 28,9% da evolução se deu em razão da melhora nas taxas de aprovação escolar. Já nos anos finais do ensino fundamental, o índice apresentou um crescimento de 3,8 para 4,0, superando, também, a meta para 2009. O aumento das notas dos estudantes na Prova Brasil explica 64% desse crescimento, enquanto os outros 36% são decorrentes da melhora nas taxas de aprovação. (Inep/MEC, 2010)

Em referência ao ensino médio, o Ideb do Brasil avançou de 3,5 para 3,6 em 2009. Segundo o Inep/ MEC, esse crescimento ocorreu fundamentalmente em razão do desempenho dos estudantes, que corresponde a 57,9% do aumento do indicador.

O índice apresentado pelo primeiro segmento do ensino fundamental de Campos dos Goytacazes foi de 3,3. Apesar de cumprir a meta prevista para 2009, esse resultado representou decréscimo em relação ao ano de 2007 que foi de 4,3. O Ideb observado no segundo segmento do ensino fundamental foi 3,1 enquanto em 2007 o observado foi 3,2. (Inep/ MEC,2010)

Estes números evidenciam a necessidade de políticas que garantam o acesso universal a todos os níveis de ensino, sobretudo, educação infantil, ensino fundamental e médio. Garantido o acesso, há que se enfrentar os desafios relativos à permanência dos alunos na escola e, mais que isso, relativos à qualidade. A demanda para o ensino superior está ligada à qualificação dos profissionais que deve ser somada a uma política salarial justa. Outra questão fundamental para o êxito da escola enquanto recurso para a equidade social é o cuidado dispensado à infra-estrutura dos prédios.

dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil.

⁸ <http://portalideb.inep.gov.br/>. Acesso: 15 / 07 / 2010

O trabalho infantil é um dos principais fatores de distorção e abandono da escola. Em Campos, esta prática está ligada, principalmente, à atividade agrícola e aos serviços domésticos, apesar do levantamento desses números ser dificultado pela clandestinidade. Os dados recolhidos pelo Diagnóstico (2006) revelam que entre 1991 e 2000 o número de crianças e adolescente que trabalhavam caiu de 2.500 para 1000 entre a população de 10 a 14 anos, deixando claro que, apesar da aplicação do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), o trabalho infantil ainda não foi erradicado no município.

O PETI foi o primeiro programa do governo federal dedicado a esta questão. Esta experiência iniciada em 1996 passou a compor a política de assistência social através da jornada escolar ampliada e da concessão de auxílio financeiro, a “bolsa criança cidadã”. Em Campos, o PETI foi implementado em 1998 apresentando em 2003, 3.681 inscritos nos 5 pólos da área urbana e 31 na zona rural da cidade.

Situando a Pesquisa: percurso metodológico

A metodologia da pesquisa “Assistência à infância e adolescência de Campos dos Goytacazes: a trajetória da Fundação Municipal da Infância e Juventude” baseou-se na coleta de dados qualitativos. O levantamento do material foi dividido em duas etapas: demandou inicialmente uma revisão bibliográfica sobre a condução da questão social da infância no Brasil e sobre as ações e políticas sociais destinadas a este público. Esta tarefa foi realizada através de buscas em bibliotecas virtuais e das universidades. Na segunda, com o objetivo de criar uma base documental, buscamos informações na *internet* e na Instituição e fizemos o levantamento dos programas da FMIJ, através do acesso ao seu estatuto e aos projetos. Aplicamos a técnica de entrevistas semi-estruturadas aos pedagogos, psicólogos e assistentes sociais da FMIJ. Além disso, procuramos entrevistar pessoas que ocupassem *lugares chave* no campo, como coordenadores e gestores da instituição através de um roteiro aberto de perguntas.⁹

⁹ Anexo VII

Pesquisa Qualitativa

As pesquisas qualitativas nas Ciências Sociais trabalham com significados, motivações, valores e crenças e estes não podem ser simplesmente reduzidos às questões quantitativas, pois respondem a noções muito particulares. Entretanto, os dados quantitativos e os qualitativos acabam se complementando dentro de uma pesquisa (Minayo, 1996).

Bogdan e Biklen (1994) esclarecem que o termo pesquisa qualitativa é genérico, visto que agrupa diversas estratégias. As principais técnicas empregadas nesta abordagem são a observação participante e a entrevista. Os dados recolhidos são ricos em detalhes descritivos de pessoas, locais e conversas e, por isso, de complexo tratamento estatístico. As questões a investigar não se estabelecem mediante à operacionalização de variáveis, sendo formuladas com o objetivo de investigar os fenômenos em toda a sua complexidade. Para os autores em questão, as principais características da pesquisa qualitativa são as seguintes:

- O investigador é o principal instrumento e o ambiente natural é a fonte direta de dados: Valoriza-se o ambiente de ocorrência de ações, falas, atitudes, comportamentos, isto é, o contexto; o entendimento e a interpretação são instrumentos de análise;
- A investigação qualitativa é descritiva: Os dados são palavras e símbolos e são constituídos de transcrições de entrevistas, notas de campo, fotografias, vídeos;
- Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva: Agrupamento de dados particulares; inter-relação dos dados particulares, exame minucioso das partes; percepção das questões mais importantes.

Recursos para a coleta dos dados

Para investigar o processo de implementação dos programas e, sobretudo, a interpretação da equipe técnica da Fundação Municipal da Infância e Juventude acerca do trabalho desenvolvido, tornou-se necessária a utilização da observação, de entrevistas e da análise documental.

O ponto de partida de uma investigação científica deve basear-se em um levantamento de dados. Para esse levantamento é necessário, num primeiro

momento, que se faça uma pesquisa bibliográfica. Num segundo momento, o pesquisador deve realizar uma observação dos fatos ou fenômenos para que ele obtenha maiores informações e num terceiro momento, o pesquisador deve fazer contatos com pessoas que possam fornecer dados ou sugerir possíveis fontes de informações úteis.

Segundo Lakatos (1996), a observação permite a coleta de dados. Ela ajuda o pesquisador a “identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento”. A observação também obriga o pesquisador a ter um contato mais direto com a realidade. Esta técnica é denominada observação assistemática, em que o pesquisador procura recolher e registrar os fatos da realidade sem a utilização de meios técnicos especiais. Outra característica da observação realizada para os fins deste trabalho é não-participante (passiva), em que será tomado o contato sem que haja, no entanto, integração à realidade pesquisada. (LAKATOS, 1996:79)

A entrevista é definida por Haguette (1997) como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”. Através dela os pesquisadores buscam obter informações, ou seja, coletar dados objetivos e subjetivos. Os dados objetivos podem ser obtidos também através de fontes secundárias tais como: censos, estatísticas, etc. Já os dados subjetivos só poderão ser obtidos através da entrevista, pois eles se relacionam com os valores, as atitudes e as opiniões dos sujeitos entrevistados. (HAGUETTE, 1997:86).

Cabe esclarecer, que além de entrevistas orientadas por um roteiro de questões abertas, cujo conteúdo foi gravado e transcrito integralmente pela pesquisadora, utilizamos as questões do roteiro numa diferente modalidade de coleta. O mesmo roteiro de entrevistas foi entregue à equipe técnica para que respondessem de forma escrita e devolvessem o material num prazo determinado. Durante a análise dos dados, reunimos e quantificamos igualmente as entrevistas gravadas e transcritas e as respostas manuscritas pelos técnicos.

Além disso, julgamos indispensável para este trabalho o acesso e análise de documentos, a fim de compará-los com as práticas e as interpretações da equipe técnica, pois devem conter orientações prévias à ação sendo legítimo esperar deles um conjunto articulado de intenções formalmente assumidas. Desse modo,

consultamos o Estatuto de criação da Fundação e os projetos dos programas em andamento, para os quais tentaríamos dar um tratamento historiográfico, contextualizando-os a partir das circunstâncias de sua confecção.

O trabalho de Campo

A coleta de dados aconteceu a partir do segundo semestre de 2008 e se estendeu até dezembro de 2009. Nossa intenção era reunir dados que remontassem à trajetória da Fundação Municipal da Infância e Juventude, através do acesso a documentos, Atas, Estatutos, Projetos, fotografias que contassem essa história. Porém, numa entrevista com o diretor sócio-pedagógico da FMIJ, fomos surpreendidos com a informação de que não havia um arquivo na instituição e que, portanto, não teríamos acesso ao material mencionado. Diante deste relato, insistimos na tentativa de recolher tais dados com o método “bola de neve”¹⁰ a partir dos relatos dos funcionários e das “pessoas chave”. Assim, através de e-mail, telefonemas e ofícios tentamos, sem sucesso, estabelecer contatos com o Sr. Anthony Garotinho, prefeito de Campos na ocasião de criação da FMIJ. Também não obtivemos êxito na abordagem ao Presidente em exercício no início da coleta de dados, Sr. Paulo Visela, que se recusou a conceder a entrevista, alegando falta de ética, visto que encontrava-se no fim do mandato. Os mesmos recursos foram utilizados para contactar o atual Presidente da instituição, Sr. Mário Lopes, e o primeiro Presidente da FMIJ, Sr. Roberto Henriques.

Os três semestres dedicados ao trabalho de campo foram angustiantes, marcados por várias tentativas e desencontros. Em função de suas atividades diárias e, supomos, que não somente por essa razão, os gestores e a equipe técnica, por vezes, alegavam falta de tempo em nos atender. Utilizamos diferentes recursos para estabelecer contatos e obter informações. Esse percurso foi caracterizado por telefonemas sem retorno, e-mails sem resposta, ofícios extraviados e longos períodos de espera na recepção da FMIJ.

Neste período, ocorreram na prefeitura acontecimentos de ordem político-administrativa que se transformaram em obstáculos para o bom andamento das

¹⁰ Nesta técnica de amostragem, os informantes, após terem sido entrevistados identificam outros elementos que pertençam a mesma população alvo. Este processo pode ser executado em ondas sucessivas, obtendo-se referências ou informações a partir de referências ou informações já trabalhadas.

atividades da FMIJ e para a coleta de dados. Ações judiciais, contas contestadas pelo Ministério Público, irregularidades nas contratações de funcionários, atraso no pagamento dos salários dos contratados e outros episódios, tornaram a pesquisa ainda mais morosa em função do clima de instabilidade e de rumores que se instalou na Prefeitura e, por consequência, na FMIJ.

As eleições municipais de 2008 trouxeram a expectativa de melhorias com a mudança dos gestores, tanto para as condições de trabalho da equipe da FMIJ quanto para o andamento da pesquisa. Mas, para os fins deste trabalho, esta nova fase também representou agravos. Ouvimos por cerca de cinco meses o argumento de que o Estatuto da Fundação e os projetos estavam sendo revistos pelas novas coordenações em virtude da transição política e, por isso, não poderíamos acessá-los.

Em uma de nossas visitas à sede da FMIJ, uma assistente social que integra a equipe técnica sugeriu uma mudança na metodologia de coleta de dados: que as entrevistas fossem por escrito. Isto é, o roteiro seria entregue ao técnico e recolhido após um prazo combinado. Perante diversas negativas, decidimos proceder conforme foi sugerido. Assim, distribuimos envelopes com questões abertas para coordenadores, psicólogos, pedagogos e assistentes sociais de todos os programas e de dois abrigos¹¹, totalizando 45 (quarenta e cinco) roteiros.

Por fim, já nos últimos meses de 2009, conseguimos recolher o material distribuído, após pelo menos duas tentativas em cada programa. Dos 45 (quarenta e cinco) roteiros distribuídos, foram respondidos somente 22 (vinte e dois). Os argumentos utilizados pelos membros da equipe que não responderam o roteiro mantiveram-se em torno da falta de tempo. Além disso, foi nítida a falta de interesse em participar e a preocupação de parte significativa dos informantes com o anonimato, deixando claros os arranjos e amarras políticas que caracterizam a administração pública do município. Não podemos, todavia, incorrer no erro da generalização. Entre os participantes, identificamos técnicos preocupados, de fato, com a questão social da infância e adolescência e com o desempenho da FMIJ neste cenário.

¹¹ A FMIJ coordena seis abrigos. Selecionamos um que assiste a crianças e outro destinado a adolescentes.

No fim do período que estabelecemos para a coleta de dados, a diretoria sócio-pedagógica nos forneceu cópias do Estatuto da FMIJ e dos projetos em atividade. Nesta fase também conseguimos uma entrevista com o presidente da instituição que nos colocou a par da situação atual da FMIJ. Além de muitas informações, o esperado encontro com Sr. Mário Lopes¹² rendeu-nos um contato mais próximo com o Sr. Roberto Henriques¹³, com quem finalmente conversamos, após diversas tentativas de contato por meio de email e ofício enviados ao gabinete da Secretaria Municipal de Governo, na época, ocupada por Henriques.

¹² Professor, atual presidente da FMIJ e atual Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

¹³ Primeiro Presidente da FMIJ, ex- Secretário de Governo e ex-Prefeito de Campos dos Goytacazes.

CAPÍTULO I – TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA E DA LEGISLAÇÃO PARA INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL

A Constituição Federal é um marco fundamental na trajetória da assistência porque reconhece a assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência social, compõem o sistema de seguridade social brasileiro. Portanto, pensar esta área como política social é uma possibilidade recente. Mas, há um legado de concepções, ações e práticas de assistência social, sobretudo destinada a crianças e adolescentes, que precisa ser analisado para a compreensão do movimento de construção destes segmentos, como cidadãos de direitos.

A trajetória da legislação e da assistência à infância e a adolescência no Brasil caracterizam-se, segundo Faleiros (1995), pela omissão, pela repressão e pelo paternalismo decorrentes da correlação de forças entre Estado e sociedade. A análise desta trajetória é marcada, desde o princípio, pela classificação da “infância” conforme a origem econômica e social da criança. Como destaca Rizzini (1995), “os bens-nascidos terão a infância garantida; os demais estarão sujeitos ao aparato jurídico-assistencial destinado a educá-los ou corrigi-los. Alguns serão crianças e os demais menores.” (RIZZINI, 1995:102)

O período que antecede o Império no Brasil caracteriza-se, acerca da questão da infância, por ações religiosas e filantrópicas. Inalda Couto e Valéria Melo (1998) remetem as primeiras ações voltadas para este segmento à presença dos missionários jesuítas que começaram a chegar ao País em 1549 a fim de educar e “civilizar” os povos indígenas nos princípios do cristianismo. As “Casas de Muchachos” serviam de recolhimentos aos órfãos¹⁴ e às crianças indígenas. Segundo as autoras, em 1585 existiam no Brasil cinco casas para o acolhimento de crianças que por lá permaneciam até a adolescência, quando retornavam às suas tribos (os indígenas) ou vagavam pelas ruas, como aqueles que não tinham família.

Outra referência importante do período colonial é a ação das Santa Casa de Misericórdia. A primeira instalada no Brasil data de 1543 e tinha por objetivo inicial “guardar a vida das pessoas necessitadas, prestando-lhes auxílio, principalmente

¹⁴ Os chamados órfãos da terra nascidos de ligações entre índias e brancos ou índias e negros. Dado que para os índios o parentesco advinha do pai, estas crianças eram abandonadas pelas mães.

médico. Posteriormente, a ela também coube o recebimentos dos expostos, como eram chamadas as crianças abandonadas nesse período.”

Para Pereira (1998), a partir do século XVIII a questão do abandono de crianças torna-se uma das preocupações da sociedade devido à prática constante de crianças deixadas nas portas das igrejas, conventos e residências, ou mesmo nas ruas, ficando exposta a diversos perigos, inclusive a ataques de animais. Para resolver essa situação foi criado o Recolhimento de Meninos órfãos, e em 1726, as Santa Casa de Misericórdia instituem a roda¹⁵ dos expostos. As crianças abandonadas permaneciam no Recolhimento e, mais tarde, eram encaminhadas para trabalhar no Arsenal da Marinha.

Os Juizes de Órfãos surgem em 1775 para tratar da infância, compartilhando suas ações com as Santa Casas e outras instituições de acolhimento. Couto e Melo (1998) assim definem as condições e ações voltadas às crianças e adolescentes no período colonial: “Encaminhadas ao trabalho precocemente, internas em instituições, morrendo prematuramente, abandonadas por questões econômicas ou morais, as crianças passaram a ser tuteladas pelas mãos da caridade cristã com aval do Estado.” (COUTO e MELO, 1998:23)

As referências à infância identificadas nas legislações das primeiras décadas do Império no Brasil também tratam do recolhimento de órfãos e “expostos” com base nas doutrinas religiosas e na caridade. Rizzini (1995) menciona decretos datados da segunda metade do século XIX, onde é possível perceber as associações entre a Igreja e o Governo. A primeira responsabilizava-se por zelar pelas crianças com subsídios do segundo:

-O Decreto N. 994, de 22 de setembro de 1858, Concede não só ao Hospital de Misericórdia da Cidade de São João D'EL Rei quatro

¹⁵ Couto e Melo (1998) descrevem a roda como um “dispositivo de madeira, em forma de cilindro, que possuía uma abertura, inserido em uma parede, de forma que, como uma janela, desse acesso à parte interna da instituição ao ser acionado. A criança era depositada no compartimento, e o depositante rodava o cilindro para que a abertura voltasse para dentro”. Em 1726 foi instalada a Roda de Salvador, a primeira do País. A segunda roda foi instalada no Rio de Janeiro, em 1738; e a terceira Recife, em 1789. Foram criadas ainda outras dez rodas, de menor porte, no Brasil. São elas: a de São Paulo, em 1825; a de Porto Alegre, em 1837; a de Rio Grande, em 1838; a de Pelotas, em 1849; a de Cachoeira, na década de 1840; a de Olinda; a de Campos dos Goytacazes (RJ), que em 1870 registrava um número de 271 crianças; a de Desterro (Florianópolis), de 1828; a de Vitória, em 1862; e a de Cuiabá, em 1833. Somente em 1950 foi extinta a última roda no Brasil.

loterias para o estabelecimento, e manutenção de hum Recolhimento de expostas, mas também huma loteria a Matriz da Villa de Oliveira

A mortalidade infantil¹⁶ apresentava índices alarmantes, principalmente nas Casas dos Expostos, onde crianças eram abandonadas nas referidas rodas. A saúde e higiene das crianças são temas que também caracterizam a legislação sobre o segmento em questão.

Para Rizzini (1995), a principal contribuição do poder público durante o Império no que tange à infância foi a criação de um modelo de assistência baseada na internação. Trata-se, por exemplo, do Asilo de Meninos Desvalidos criado em 1875, sob orientação de um Decreto de 1854 que regulamentou o ensino primário e secundário na Corte. Neste modelo de asilo, meninos menores de doze anos cursariam o primeiro grau e, posteriormente, seriam encaminhados para as companhias de aprendizes dos arsenais ou de marinheiros, sob fiscalização do juiz dos órfãos. A autora afirma que esta medida significou um avanço, pois o atendimento à infância pobre da época restringia-se ao enclausuramento nas casas de caridade. Além disso, revelou a preocupação com a formação de sujeitos úteis a sociedade; princípio que será amplamente discutido a partir da República.

No contexto de um novo ordenamento político e social do país, torna-se crescente a preocupação com a infância na virada dos séculos XIX-XX. Após a abolição da escravatura (1888) e a Proclamação da República (1889), o reconhecimento do problema da infância ganha novos contornos, apesar da influência religiosa.

Para Rizzini (1995), as duas décadas iniciais do século passado, representam a fase mais profícua da legislação para a infância brasileira. O que ressalta, porém, é a contradição dos discursos, no Congresso Federal e nas Câmaras Estaduais, que oscilavam entre “a defesa da criança e a defesa da sociedade contra essa criança que se torna ameaça à ordem pública” (RIZZINI, 1995:111).

Ambientadas nas idéias republicanas com vistas à ordem e ao progresso, a justiça e a assistência repousam na dualidade da questão da infância: a criança em

¹⁶ Rizzini (1995) menciona o trabalho de Teixeira (1888), onde é relatado que entre 1852 e 1853, a Casa dos Expostos do Rio de Janeiro apresentou índice de 70% referente a mortalidade infantil.

perigo e a criança perigosa. A legislação da época previa apoio a instituições de assistência à infância desvalida, abandonada e órfã, enfatizando as conseqüências da pobreza para as crianças e para o país, em declaradas tentativas de reprimir a ociosidade que se desdobraria em vadiagem e criminalidade.

Desse modo, já no regime republicano, são criadas instituições com a intenção de recolher e educar os “menores abandonados”. Surgem os institutos, os reformatórios e as escolas premonitórias e correcionais. “Assim, podemos constatar que nas primeiras iniciativas do Governo Republicano predomina ainda a pauta repressiva, para a qual a orfandade e a pobreza justificam a apreensão do menor” (RIZZINI, 1995:247)

Merece destaque a Colônia Correcional de Dois Rios, criada em 1903 na Ilha Grande, com o objetivo de recolher menores “viciosos” a partir dos nove anos de idade. Pouco tempo após sua inauguração, a Colônia torna-se alvo de várias críticas em função de funcionamento. Médicos, juristas e autoridades dedicadas à assistência as crianças e adolescentes censuravam a convivência “promíscua” entre adultos e crianças que dividiam o mesmo espaço, independente da razão do recolhimento.

A influência dos profissionais de medicina sobre a vida social brasileira foi evidente, sobretudo, num contexto de crescimento das cidades e de prevenção de doenças infecto-contagiosas, em função da concentração urbana. A infância tornou-se alvo da ação médico-higienista com vistas a uma nação civilizada¹⁷.

Outro elemento de destaque nas ações assistenciais dispensadas a crianças e adolescentes pobres nos anos iniciais do regime republicano foi o trabalho. Neste cenário, surgem instituições como o Instituto Disciplinar de São Paulo, inaugurado em 1902, a Escola Quinze de Novembro, criada em 1903 no Rio de Janeiro e, entre outras, o Instituto João Pinheiro criado em Minas Gerais em 1909.

Na ausência de um programa de ação para enfrentar as conseqüências sociais decorrentes do crescimento das cidades, o Estado brasileiro valeu-se de um

¹⁷ Datam desta época os fundamentos da puericultura no Brasil, isto é, as bases da ciência que trata da higiene física e social da criança. Merece destaque, nesta conjuntura, a atuação do Dr. Moncorvo Filho chamando atenção da sociedade para a causa da infância na criação, em 1891, do Instituto de Proteção e Assistência à Infância.

discurso moralista contrapondo o valor trabalho à vadiagem, utilizando-se da hostilidade para lidar com os conflitos sociais. No contexto de um regime pré-industrial, a sociedade da época expressava que todos aqueles que não se inserissem no processo produtivo (inclusive as crianças) estavam condenadas à vadiagem, que era um crime previsto no Código Penal de 1890. (SEGUNDO, 2002).

Para Faleiros (1995), as teorias e as práticas impostas às crianças e aos adolescentes passavam pela distinção econômica, política e social entre “desvalidos e validos”.

Os primeiros são desvalorizados enquanto força de trabalho cuja sobrevivência e preparação escolar ou profissional deve estar ao nível de subsistência, validando-se contraditoriamente, o projeto de direção da sociedade, de vida intelectual que aos segundos caberia. [...] Se, por um lado, fala-se em proteção à criança, em trabalho perigoso, e promulgam-se certas leis de impedimento de determinados trabalhos, por outro, a prática é de ignorar a lei, de manter e encaminhar as crianças desvalidas ao trabalho precoce e futuro subalterno, numa clara política de separação de classes ou de exclusão de vastos grupos sociais do exercício da cidadania. (FALEIROS, 1995:50)

Baseada em relatos da época, Rizzini (1995) explana que o trabalho representava a possibilidade de disciplinar e restaurar os “desvalidos” e os “vadios” e contribuir na formação de operários para o progresso do país. Desse modo, a avaliação dos resultados de instituições desta natureza era a inserção de seus egressos no mercado de trabalho. Questionava-se, porém, a ausência de uma estrutura de atendimento aos egressos dessas Escolas e Institutos.

Nas avaliações que faziam da assistência à infância, profissionais de relevo na medicina e na justiça como Franco Vaz, Moncorvo Filho e Ataulpho de Paiva lançavam críticas à permanência da instrução religiosa em algumas dessas instituições, a despeito dos “princípios científicos”, dos quais devem ser citados a reabilitação dos indivíduos e a separação dos internos por grupos, conforme o motivo do recolhimento, o sexo e a idade. Outras matérias amplamente discutidas eram a centralização dos serviços e a aliança entre os setores público e privado nas ações de assistência, visto que a assistência baseava-se em internatos, sem controle centralizado dos serviços e das verbas.

Nesta direção, em 1923 foi criado no Rio de Janeiro (Distrito Federal) o primeiro Juízo de Menores do Brasil. Denominado Juízo Privativo dos Menores Abandonados e Delinqüentes, o órgão tinha por objetivos assistir, proteger, defender e julgar crianças e adolescentes. Através deste Juízo foram criados um abrigo, uma escola de preservação. A Escola Quinze de Novembro, já mencionada, foi desdobrada em duas sessões destinadas à reforma e à preservação.

Citando o advogado Ataulpho de Paiva (1907), Rizzini diz que:

[...]à criação do Juízo não se restringiu à necessidade de organizar e ampliar a assistência à infância desvalida. O Juízo nasceu após duas décadas de discussões sobre o papel do Estado na assistência aos infelizes, de protestos contra falta de uma assistência pública no país e de cobranças da *intervenção direta e desassombrada do Estado*, com base na *centralização e uniformização dos serviços em um órgão bem definido e bem normalizado da vida governamental de uma nação*. (RIZZINI, 1995:261)

Ainda no contexto de criação do Juízo, importa ressaltar o surgimento do Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, cujos propósitos eram vigiar e proteger as crianças e adolescentes, fiscalizar as fábricas e os estabelecimentos de assistência e verificar a “situação moral e material do menor”, por meio de visitas aos pais ou responsáveis. (RIZZINI, 1995).

1.1 – O Código dos Menores e seus desdobramentos

Desde a virada dos séculos XIX-XX, diversos debates, discursos e projetos de lei mantiveram-se em torno da infância, reconhecida como problema do País. As ações caritativas de acolhimento que caracterizaram os períodos do Brasil Colônia e Império ganharam, na República, contornos assistenciais, com clara orientação jurídica. Assim, em direção ao Código dos Menores, tramitaram nas Câmaras Estaduais e no Congresso Federal, projetos e decretos com vistas à prevenção e à regeneração dos menores, através de colônias correccionais, escolas de reforma, patronatos agrícolas, etc.

Rumo a uma legislação especial para a infância, institui-se em 1927 o Código dos Menores, que consolidou a lei de assistência e proteção aos menores nos seus

231 artigos, após tramitar por cerca de seis anos durante os governos de Epitácio Pessoa e Arthur Bernardes. De acordo com Faleiros (1995), este percurso começa em 1920, quando se realiza 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância. A partir daí, a agenda da proteção social tornou-se mais sistemática. Nesta direção, o governo é autorizado (através da Lei orçamentária 4242 de 1921) a organizar um serviço de proteção aos abandonados e delinqüentes.

Os debates que antecederam a elaboração do Código de Menores, conhecido com Código Mello Matos¹⁸, envolveram principalmente juristas, médicos, industriais, policiais e jornalistas em torno da questão da infância pobre e centraram-se nos temas da delinqüência, da universalização da escolarização, do controle do Estado sobre as famílias e no trabalho. A questão do trabalho, contudo, pareceu dominar os debates que exaltavam a educação profissionalizante para as classes populares.

No artigo 26 do Código de Menores definem-se os destinatários do Código: os “expostos” (crianças menores de 7 anos), os “abandonados” (os menores de 18 anos), os “vadios” (que hoje chamamos de meninos de rua), os “mendigos” (os que pediam esmolas ou vendiam coisas nas ruas) e os “libertinos” (que freqüentavam prostíbulos).

Conforme Rinaldo Segundo (2002), como só os “vadios”, “abandonados” ou “delinqüentes” eram objeto de intervenção do poder judiciário, apenas se e quando se enquadrassem em alguma daquelas definições haveria uma ação do poder público através da intervenção do poder judiciário. Para ele, não havia, desse modo, a presença do Estado atuando para evitar o conflito, para evitar que tais menores se enquadrassem nas tipologias previstas no Código de Menores, permitindo que os juízes de menores tivessem um papel preponderante na gestão do sistema.

Por sua vez, Rizzini (1995) julga que através desta Lei, procurou-se cobrir um amplo leque de situações envolvendo crianças e adolescentes. Segundo a autora, as fronteiras do jurídico foram ultrapassadas visto que foi proposta a regulamentação de medidas protetivas e assistenciais. Dessa forma:

[...] o que o impulsionava era resolver o problema dos menores, prevendo todos os possíveis detalhes e exercendo firme controle

¹⁸ José Cândido Mello Mattos, professor, ex-deputado e juiz encarregado de consolidar as leis de assistência e proteção as crianças e adolescentes.

sobre os menores, através de mecanismos de tutela, vigilância, educação¹⁹, preservação e reforma. [...] A legislação reflete um protecionismo, que bem poderia significar um cuidado extremo no sentido de garantir que a meta de resolver o problema do menor seja efetivamente bem sucedida. Ao acrescentar à categorização de menor abandonado ou pervertido, a frase “ou em perigo de o ser”, abria-se a possibilidade de enquadrar qualquer um no raio de ação da competência da lei.(RIZZINI, 1995:130).

Como veremos adiante, os princípios do Código de Menores levaram o governo do Estado Novo a criar órgãos²⁰ como o Conselho Nacional de Serviço Social (1938), o DNC - Departamento Nacional da Criança (1940), o SAM - Serviço de Assistência aos Menores (1941) e a LBA – Legião Brasileira de Assistência (1942), como estratégia de intervenção, com intuito de atender crianças carentes e os chamados menores.

Antes, porém, vale ressaltar que, apesar do termo menor se consolidar no campo da assistência no século XX, sendo utilizado tanto para a criança desamparada como para os chamados *menores delinqüentes*, sua aplicação já era utilizada nos Códigos Criminais de 1830 e 1890 já embutindo a conotação de delinqüência. Com a criação do primeiro juízo de menores do Brasil em 1923 e com Código de Menores em 1927, o termo menor passa a se distinguir do termo criança. A partir daí solidifica-se a separação entre criança e menor, passando o termo menor de uma utilização técnico-jurídica para um significado que classifica a infância empobrecida. (PEREIRA, 1998).

O tratamento empregado às políticas públicas de atenção ao segmento infanto-juvenil esteve pautado pelo binômio criança e adolescente para membros das famílias abastadas, e menores para os pobres e/ou órfãos tutelados pelas instituições totalitárias. A ação do Estado frente aos ‘menores’, será a repressão do comportamento desviante através do Código de Menores de 1927. A internação e os castigos físicos, como medidas corretivas, serão responsáveis pelo estigma da delinqüência infanto-juvenil dos menores pobres, pois criança rica era

¹⁹ Rizzini esclarece que o termo educação refere-se, neste contexto, aos “menores” sujeitos a ação do judiciário.

²⁰ Além dos órgãos da esfera federal, surgiram no país nos anos de 1942 e 1943 instituições sociais governamentais ou privadas com vistas a assistência aos trabalhadores e sua família, tais como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Serviço Social do Comércio, Serviço Social da Indústria e, entre outros, a Campanha Nacional de Educandários Gratuitos.

responsabilidade da família e seus conflitos judiciais eram tratados nas Varas de Família, enquanto a responsabilidade das instituições de assistência social e seus conflitos judiciais correriam nas Varas de Menores.

1.2 - Assistência à infância e à adolescência na Era Vargas

Na conjuntura do Estado Novo, foram inaugurados órgãos federais que delinearão a política de assistência e proteção a crianças e aos menores, tratados como categorias diferentes. Assim, a criança pobre e sua família passaram a ser objeto de várias ações governamentais como o Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938 a fim de decidir sobre os subsídios do governo às instituições privadas. Este Conselho funcionava vinculado ao Ministério da Educação e Saúde. Outros órgãos, tais como o DNC - Departamento Nacional da Criança, o SAM - Serviço de Assistência aos Menores e a LBA – Legião Brasileira de Assistência, passaram a compor um sistema nacional.

O Departamento Nacional da Criança – DNCr foi criado em 1940 com a responsabilidade de coordenar as ações dispensadas às crianças e as suas famílias. Segundo Rizzini (1995) tratava-se de uma política de proteção materno-infantil com o objetivo de formar cidadãos trabalhadores para o Brasil.

Por sua vez, Faleiros (1995) afirma que “a estratégia do DNCr era voltada para a preservação da raça.” Como assinala o autor, o atendimento às crianças dava-se através de serviços médicos combinados com assistência privada que forneciam medicamentos e atendiam às necessidades de asilos, orfanatos e ensinava trabalhos domésticos e higiene. Neste sentido, o DNCr realizou campanhas educativas, realizou inquéritos médico-sociais, participou da formação de especialistas em puericultura, orientou o funcionamento de creches e, entre outras ações, estimulou a avaliação do peso e da estatura das crianças com vistas a uma população sadia. (FALEIROS, 1995:70)

Com o objetivo de integrar as instituições privadas e estatais num sistema nacional para atender à categoria dos “menores”, foi criado em 1941 o Serviço de Assistência aos Menores. De acordo com Faleiros (1995) a criação do SAM durante o governo Vargas estava mais relacionada à ordem social que a assistência:

À instituição que funcionava vinculada ao Ministério da Justiça e aos juizados de menores competia orientar e fiscalizar os educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores e estudar as causas de abandono. (FALEIROS, 1995:68)

Desse modo, as funções de organizar a assistência, fazer estudos e prover o tratamento aos menores saíram da competência dos juizes, numa tentativa de centralizar as ações no Distrito Federal e resolver os problemas do Juízo de Menores.

Rizzini (1995) relata ocorrências que contribuíram para a decadência do SAM. Através de um Decreto-Lei de 1944, o SAM adquiriu abrangência nacional. Esse documento, porém não tratava de sua operacionalização nas demais regiões, fato que deu margem para diversas irregularidades, tais como agências que não funcionavam (apesar dos salários pagos aos funcionários), falta de critério na composição da rede de educandários e indefinição do termo “desvalido”, para os quais as ações eram destinadas.

Não obstante os relatos de corrupção, o SAM teve sua atuação marcada por casos de maus tratos de toda natureza. Além de castigos físicos, os meninos e meninas sofriam com a falta de higiene, a superlotação e a má qualidade dos alimentos. Com base em relatos de um ex-diretor do SAM, Rizzini (1995) descreve ocorrências de abuso e negligência tais como: venda de menores a organizações criminosas ou a prostíbulos, violência sexual e exploração de meninas no trabalho doméstico.

Convém destacar a imagem negativa que o SAM adquiriu no país a partir da década de 1950. Variadas expressões referentes ao Serviço sugeriam uma instituição de ameaça, não de proteção às crianças e aos adolescentes pobres e/ou em conflito com a lei. Entre elas, “Escola do Crime”, “Fábrica de Criminosos”, “Fábrica de Monstros Morais” e “SAM: Sem Amor ao Menor”. (RIZZINI, 1995: 278)

Diante deste quadro, é importante esclarecer que, dentro do mesmo sistema, conviviam os referidos internatos de ações irregulares e instituições bem mantidas, para as quais as vagas eram destinadas a apadrinhados de políticos e outras

peças influentes na sociedade. Assim, o SAM mostrou-se incapaz de recuperar os atendidos, pois sua atuação foi marcada por uma política repressora e por uma estrutura administrativa burocrática, centralizadora, ineficaz e corrupta.

A corrupção e o clientelismo também foram determinantes para a extinção de outro órgão de assistência criado na Era Vargas. Trata-se da Legião Brasileira de Assistência – LBA, instituída em 1942 pela primeira dama Darcy Vargas. O objetivo inicial era assistir as famílias dos convocados para Segunda Guerra Mundial. A partir de 1945, com a mudança de governo, a LBA direciona seu atendimento prioritário à infância e à maternidade.

Diferentemente do Departamento Nacional da Criança – DNCr e do Serviço de Assistência aos Menores - SAM, a LBA possuía receita própria. Até 1945 dependia das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores num equivalente a 5% do salário para cada contribuinte. Posteriormente, a contribuição dos trabalhadores foi encampada pelo governo e os empregadores deixaram de contribuir em função da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Somente em 1969 a instituição foi transformada em fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo sua estrutura ampliada e passando a contar com recursos próprios, novos projetos e programas. Segundo Rizzini (1995), a LBA teve nas décadas de 1970 e 1980, sobretudo com o fim do regime militar, sua fase de maior expansão. Contudo a Legião Brasileira de Assistência foi extinta em 1995 em decorrência de irregularidades cometidas pela administração.

1.3 – Assistência e legislação no contexto da ditadura militar

A realidade vivenciada pelo SAM resultou em vários debates nas décadas de 50 e 60 clamando por mudanças, tanto por parte do judiciário como também da imprensa, do parlamento e da sociedade em geral, pois esta produzira resultados contrários aos propostos, contribuindo para a marginalização e criminalidade com seus métodos repressivos e arbitrários. Nesta direção, foi elaborado um projeto que visava à sua extinção e a criação de uma fundação que tivesse autonomia

administrativa: foi criada sob a égide autoritária em novembro de 1964 a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor²¹ (FUNABEM)

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor vai ser a base teórica da atuação da FUNABEM, cuja intenção é instituir o “Anti-SAM”. Para tanto a Fundação surge bem dotada de recursos, pessoal e instalações com vistas às necessidades do menor: saúde, amor, educação, recreação e segurança nacional. Financeiramente autônoma, a FUNABEM incorporaria a estrutura do Serviço de Assistência ao Menor - SAM existente nos estados, incluindo-se aí, tanto o atendimento aos menores carentes e abandonados quanto aos infratores.

Porém seu conteúdo pedagógico-assistencial que asseguraria prioridades aos programas que visassem à integração do menor à comunidade, nunca foi efetivado, devido ao contexto repressivo do Regime Militar, onde prevalecia a tecnocracia e o autoritarismo. Desse modo a FUNABEM configurou-se como meio de controle social, colocando as crianças e adolescentes como um risco à segurança nacional, intensificado a atuação cada vez mais repressora.

A centralização das ações destinadas à população infanto-juvenil carente na LBA e na FUNABEM foi questionada no decorrer da década de 80 através dos movimentos sociais pró-democracia. Antes de ser substituída pelo Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, criada no início do governo Collor em 1990, esta passou por uma reestruturação para resgatar a missão original com a criação dos Centros de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor (CRIAM's) representando a busca de alternativas à internação com a desativação dos internatos. RIZZINI (2004).

A política de assistência iniciada durante a ditadura militar evidencia o papel do Estado como promotor e executor de medidas voltadas às crianças e adolescentes, em detrimento dos juízes de menores. Essa mudança é, de acordo com Segundo (2002) a grande iniciativa no panorama da gestão para esse segmento no período de 1927 à 1988. Para o autor, a centralização inaugurada pela

²¹ Na esfera estadual havia as Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (Febem) criadas para a prevenção e a ação contra o “*processo de marginalização do menor*”, e, por outro lado a correção dos “marginais”.

FUNABEM após 1964 teria importância prática maior que o novo Código de Menores elaborado em 1979.

Rizzini (1995) aponta que o Código de 1979 adota a doutrina da *situação irregular* e a define como a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis, além da situação de maus-tratos e castigos, de perigo moral, de falta de assistência legal, de desvio de conduta por inadaptação familiar ou comunitária, e autoria de infração penal.

Além de orientar sua ação pelo princípio da situação irregular, o Código de 1979 valorizava a manutenção da ordem por meio da autoridade judiciária, concedendo ao Juiz de Menores o arbítrio absoluto sobre a criança e o adolescente. As crianças eram vistas como marginais e infratores e a autoridade judiciária poderia aplicar desde a advertência até a liberdade assistida, a semiliberdade ou a internação.

Rizzini (1995) destaca que havia também um esquema de assistência, através de entidades destinadas à permanência de menores, para recepção e triagem das crianças carentes. Previa o abrigo para crianças e também a internação por condições de pobreza e ainda a prisão cautelar de menores para apurar infração penal de natureza leve, sendo que os mesmos não tinham direito à defesa. A proteção moral era viabilizada por meio do controle de espetáculos públicos, por comissários de menores que faziam a fiscalização. Esse novo Código, de acordo com a autora, continuou classificando o abandono como uma situação da pobreza e permitiu aos juízes repetirem a prática de prender a criança ou o adolescente pelo fato de ser pobre.

Já em 1984, a FUNABEM optou por promover a descentralização e a ação articulada de organismos e setores, envolvidos com a assistência ao segmento em questão que evidenciavam os efeitos danosos do modelo centralizador da instituição. Conforme Vogel (1995), entre os anos de 1984 e 1986 ocorreu uma acumulação de forças que levou a uma nova identidade política, de certo modo, consubstanciada na Coordenação Nacional do Movimento de Meninas e Meninos de Rua, que se opunha à 'doutrina da situação irregular', consolidando uma articulação do setor público federal, através de sua vanguarda técnica e da sociedade civil. Esse processo atingiu seu objetivo entre 1988-1990, com a aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e com a Lei nº8069/90, o Estatuto da Criança e do

Adolescente, documentos que significaram a consagração da “doutrina da proteção integral” em detrimento da “doutrina da situação irregular”, da PNBEM e a FUNABEM, como veremos a seguir.

CAPÍTULO II – UMA LEITURA DA ATENÇÃO ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES NA ERA DOS DIREITOS

No Brasil, a transição para o regime democrático irá propiciar a continuidade da luta pela extensão dos direitos de cidadania ao segmento infanto-juvenil, que conquistará em 1990 a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Com o ECA, crianças e adolescentes passaram a ser considerados “sujeitos de direitos”, cabendo ao Estado, à família e à sociedade a reunião de esforços para garantir os direitos fundamentais da pessoa humana, além daqueles considerados especiais, decorrentes da condição de pessoa em desenvolvimento.

Discutir cidadania não configura uma tarefa fácil em virtude de sua ampla interpretação. Autores diversos dedicam-se a este tema e entre eles, Érica Almeida (2001), Pedro Demo (1995) e Isa Guará (1994) serão norteadores desta discussão que passa, necessariamente, pela conquista e viabilização dos direitos no Brasil.

A esfera dos direitos, que em conjunto levam à idéia de cidadania, apresentada por Marshall, (primeiro os direitos civis, isto é, ligados ao exercício da liberdade individual, construídos, sobretudo, ao longo do século XVIII; segundo os direitos políticos, que dizem respeito ao exercício do poder político, consolidados no século XIX; e terceiro os direitos sociais, referentes ao bem-estar econômico e social, formulados já no século XX) não poderia ser utilizada para descrever a história brasileira, já que aqui a cidadania conservou-se parcial, desequilibrada e excludente.

No Brasil, constatou-se que a implementação dos direitos sociais ocorreu num momento de restrição dos direitos civis e políticos. Isto é, apesar de representarem respostas às demandas populares no período pós 30, caracterizaram-se como consentimentos do Estado autoritário e fomentaram sua manutenção. Neste sentido Almeida (2001) aponta que a concessão dos direitos pelos regimes autoritários desde 1930 a 1970 *constituiu-se num mecanismo privilegiado de legitimação dos mesmos.*

Além disso, o protagonismo dos movimentos sociais e dos sindicatos na conquista de direitos, sobretudo, sociais não garantiu sua universalização. Sendo restritos, os direitos trabalhistas e previdenciários não se estenderam aos trabalhadores sem vínculos formais, que dependiam da assistência. Apenas com a redemocratização dos anos 80 foi iniciado um movimento mais significativo de expansão da cidadania. Embora tenha representado um avanço em direção as conquistas e ampliação da esfera pública, a Constituição Cidadã de 1988 não promoveu a aniquilação das desigualdades no país, o que configura um obstáculo à plenitude da cidadania e da democracia no Brasil.

Tal fato de restrição e limitação da cidadania é agravado por uma crise (tendo em vista que a cidadania é tomada como um processo) ligada ao capitalismo que pode ser caracterizada pelo enfraquecimento crescente dos Estados nacionais diante do avanço da economia global. Isto leva à conseqüente crise da cidadania, já que historicamente as diferentes esferas de direitos foram reconhecidas no domínio do Estado. As instituições estatais voltadas para a promoção dos direitos civis, políticos e sociais e, por fim, para a cidadania são ameaçadas pelos imperativos neoliberais. (Almeida, 2001).

Desta forma, as transformações econômicas e políticas impedem a viabilização das garantias de trabalho, de condições mínimas de segurança para grande parte da população. Assim, os direitos sociais tendem a ser limitados ou anulados, já que se constituíram, sobretudo como mecanismos compensatórios, como formas de limitar as desigualdades produzidas pelo mercado. As orientações neoliberais, bem como o processo de re-estruturação do capitalismo promovem o distanciamento do Estado em relação às políticas sociais que causem impacto positivo sobre a miséria e a desigualdade social. Isto porque privilegia-se a redução dos gastos com as políticas sociais, colocando várias limitações à efetivação dos direitos sociais.

Por seu turno, Pedro Demo define cidadania como “competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada” (1995:1). O autor prossegue indicando que tal competência depende da educação, organização política, identidade cultural, informação, comunicação e, sobretudo, emancipação. Ainda segundo Demo:

O desafio maior da cidadania é a eliminação da pobreza política, que está na raiz da ignorância acerca da condição de massa de manobra. Não-cidadão é, sobretudo quem, por estar coibido de tomar consciência crítica da marginalização que lhe é imposta, não atinge a possibilidade de conceber uma história alternativa e de se organizar politicamente para tanto. Entende a injustiça como destino. Faz a riqueza dos outros, sem dela participar. (DEMO, 1995: 2).

O quadro, a seguir, revela os tipos de cidadania (na sua relação com Estado), conforme elaboração de Pedro Demo (1995:30).

CIDADANIA	DEFINIÇÃO	FUNÇÃO	CONSTITUIÇÃO	TAMANHO
Emancipada	Serviço Público	Equalização de oportunidade	democrático	Legítimo necessário
Tutelada	Apropriada privadamente	Privilégio e vantagens	força, exceção	Mínimo
Assistida	proteção	distributivo	assistencial	Máximo

Fonte: DEMO, Pedro. (1995)

Pelo que é possível notar, a cidadania tutelada refere-se à reprodução da pobreza política tendo como produto final a negação da cidadania de fato. Já a cidadania assistida representa uma certa minimização da pobreza política visto que introduz a noção de direito, mas, por outro lado, mantém intocado o sistema produtivo. Para Demo (1995:7), este tipo *maquia a marginalização social*, pois prefere a assistência à emancipação.

Para fins deste trabalho, o termo cidadania caracteriza uma relação entre iguais, e destes com o poder. Assim, só ganha existência como medida de igualdade e de convivência coletiva dentro de uma comunidade política composta de sujeitos portadores de direitos. Inseparável da noção de igualdade sócio-política, a cidadania a que nos referimos, constitui-se em pré-requisito indispensável para inclusão e participação na vida pública. De qualquer maneira, e em suas múltiplas dimensões, a cidadania é um meio de proteção e uma condição para o exercício dos direitos; caso contrário, será a reprodução da tutela e do consenso.

Vasconcelos (1997), quando trata dos direitos sociais, reforça a idéia de que não basta existirem no papel, os direitos devem ser consolidados. Como aponta a autora, *o direito existe formalmente mas, dependendo da forma como se usufrui dele, transforma-se num objeto de favor, doação, constrangimento, troca... O acesso a um recurso por um cidadão – um sujeito social – crítico, consciente, é que transforma o direito formal em direito real.*(1997:134)

Referindo-se às crianças e adolescentes, Guará (1994) aponta que o reconhecimento dos direitos, tal como consta no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA representa um largo passo em direção à cidadania. A autora destaca, no entanto, que a consolidação do que está previsto no ECA depende da participação democrática, formulação, avaliação e controle das políticas da infância e adolescência em parceria com o Estado. Para Guará:

A cidadania é uma conquista, não basta o provimento dos direitos; é preciso que a criança aprenda esta conquista e desenvolva capacidades e talentos para o exercício dos direitos e sua exigência. Para tal, o aprendizado para o exercício dos direitos políticos é fundante no caso da criança. (Guará, 1994: 63).

Vale destacar aqui a importância da educação para uma concepção política e social livre e crítica. Neste sentido, é oportuno pensar a prática da equipe multiprofissional e/ou interdisciplinar na formação (é claro que com respeito à individualidade e diversidade) das crianças e adolescentes na esfera dos direitos e da não-exclusão.

É fundamental que o trabalho do assistente social, o pedagogo, o psicólogo vá além das rotinas institucionais e busque apreender no movimento da realidade as tendências e possibilidades passíveis de serem apropriadas pelo profissional, desenvolvidas e transformadas em projetos de trabalho. Se a cidadania enquanto plenitude de direitos e emancipação política foi descaracterizada ao ser associada ao consumo, ao mundo do dinheiro e à posse das mercadorias, os profissionais dedicados às políticas de atenção social e garantia de direitos, não devem abrir mão da crítica e de uma ação educativa reflexiva.

2.1 – Políticas Sociais

De acordo com as proposições de Simon Schwartzman (2004), as políticas sociais podem ser pensadas em três grandes tipos ou gerações. A primeira geração é formada pelas políticas de ampliação e extensão dos benefícios e direitos sociais. Referindo-se ao Brasil, o autor informa que esse primeiro tipo de política social se inicia na década de 1930, com a criação das primeiras leis trabalhistas e dos institutos de previdência social. O ápice desse período é a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual são consagrados diversos direitos sociais, tais como educação, saúde e proteção ao trabalhador.

As políticas de segunda geração são aquelas que procuram racionalizar e redistribuir os recursos gastos na área social. Essa geração de políticas, “responde a uma dupla motivação: a de colocar os gastos sociais em situação de equilíbrio financeiro, e a de corrigir os aspectos mais regressivos dos gastos sociais, que beneficiam as classes médias e altas, em detrimento das mais pobres”. (SCHWARTZMAN, 2004:4).

O autor cita uma análise²² de programas sociais brasileiros baseada em dados da década de 1990. Nesse estudo, se criticava que, além dos gastos com a previdência social, os programas de seguro-desemprego e os serviços escolares de creche, ensino médio e superior também estavam mal focalizados. Pelos resultados da análise, a focalização correta estava nos programas de ensino pré-escolar e de ensino fundamental, assim como de distribuição de merenda escolar. Assim, para os analistas citados por Schwartzman (2004) a eliminação da pobreza não depende necessariamente de aumento no volume total de gastos na área social, mas da focalização correta dos recursos disponíveis.

O terceiro tipo é formado por políticas que buscam alterar a distribuição dos gastos sociais e, sobretudo, a qualidade dos serviços prestados. Mais além das medidas e propostas específicas para a área social, existem importantes diferenças de perspectiva, que muitas vezes adquirem fortes conotações político-partidárias ou

²² Ricardo Paes de Barros e Miguel Nathan Foguel. "Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil." em Henriques, *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Pp. 719-739. Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2000

ideológicas entre os que propõem políticas de mobilização social, e os que dão prioridade a políticas de metas sociais, como chama atenção o autor:

A oposição entre políticas universalistas e focalizadas surge muitas vezes como uma oposição entre os defensores do Welfare State clássico, com o setor público assumindo a responsabilidade pelos investimentos em educação, saúde, segurança pública, etc., e os que defendem a redução do setor público, concentrando os gastos sociais nas populações de menor renda e em situação mais crítica. (SCHWARTZMAN, 2004:6)

Schwartzman (2004) evidencia a oposição entre políticas de mobilização e políticas de metas, que não se excluem mutuamente. Para ele, as primeiras partem da idéia de que a efetividade das políticas sociais depende da participação e do envolvimento das comunidades afetadas. As políticas de mobilização são também políticas de focalização, na medida em que procuram trazer benefícios e conquistar posições de poder para grupos sociais específicos, considerados especialmente carentes.

Já as políticas de metas orientam suas ações com base em diagnósticos globais, através da iniciativa dos governos. De certo modo, são políticas “de cima para baixo”, em contraste com as de mobilização, que pretendem ser “de baixo para cima”. Assim, se pronuncia o referido autor:

As políticas sociais universais de primeira geração pertencem a esta categoria. Propostas de terceira geração incluem a instituição de linhas oficiais de pobreza e o estabelecimento de metas para a sua redução; políticas universais de renda mínima para as populações mais carentes; a introdução de quotas raciais em escolas e serviços públicos, para a redução das desigualdades sociais; políticas de promoção automática nas escolas, para a redução da retenção escolar; e políticas de flexibilização do mercado de trabalho, para reduzir os custos indiretos do emprego e aumentar a inclusão de trabalhadores no setor formal da economia. (SCHWARTZMAN, 2004:7)

O autor ressalta fatores, dos quais depende a formulação de uma agenda de políticas públicas. Para Schwartzman esses fatores são: as emergências de curto prazo, que precisam ser enfrentadas com realismo; as prioridades dos partidos, movimentos sociais e instituições com capacidade de influência no governo e na opinião pública; e a realidade econômica e social, que tem suas limitações e

condicionantes, que não podem ser ignorados. Já a médio e longo prazo, as políticas bem sucedidas, de acordo com o autor, serão aquelas que consigam ir além do “apagar de incêndios” e ultrapassar as preferências de momento dos movimentos sociais e da mobilização da opinião pública. Igualmente fundamental para a efetividade das políticas sociais, é orientação das ações a partir de um diagnóstico correto dos problemas e as possibilidades reais de enfrentá-los.

Sem diminuir a importância dos problemas de pobreza que existem e afetam importantes segmentos sociais, Schwartzman (2004) pondera que o que falta no Brasil é dinheiro, o que justifica a importância das propostas de renda mínima que têm sido formuladas. Segundo o autor, existem boas razões para a preocupação com as situações de pobreza extrema e desenvolvimento de políticas assistenciais e compensatórias de socorro às pessoas em situações de privação. Mas a prioridade deve estar em melhorar a qualificação e as oportunidades de trabalho e geração de renda das pessoas.

Não há solução em curto prazo para os problemas da pobreza no Brasil. Para que a pobreza seja vencida, é necessário vontade política e compromisso com os valores da igualdade social e dos direitos humanos; uma política econômica adequada, que gere recursos; um setor público eficiente, competente responsável no uso dos recursos que recebe da sociedade; e políticas específicas na área da educação, da saúde, do trabalho, da proteção à infância, e do combate à discriminação social, e outras, o que não configura tarefa fácil.

2.1.1 – Focalização e Universalização

Célia Kerstenetzky (2006) discute a caracterização das políticas sociais através das noções de focalização que pode ser identificada como residualismo, como condicionalidade ou como ação reparatória e universalização.

De acordo com Kerstenetzky (2006), a noção de focalização desperta uma reação negativa da parte de interlocutores que se identificam com ideais de justiça distributiva porque é por estes associada à justiça de mercado, dotada de uma capacidade integradora cujos benefícios materiais se transmitiriam a quase toda a sociedade. Nessa abordagem, as políticas sociais seriam residuais, incidindo sobre os segmentos à margem dos processos econômicos integradores. Nesse contexto,

explica a autora, a solução da exclusão é o aprofundamento das relações de mercado, independentemente, se os grupos sociais à margem já se encontravam excluídos ou se o processo de exclusão originou-se precisamente no processo de modernização econômica orientada para o mercado. Nesse caso, política social seria, na verdade, uma política econômica capaz de promover as reformas de mercado que, no longo prazo, incluiria a todos.

Para a autora em questão esse gênero de argumentação, embora apresente a focalização como o estilo racional de política social, envolve uma visão moral do que deve ou não ser objeto de responsabilidade pública. Em particular, a pobreza imerecida, resultante do acaso que ninguém poderia prever seria a principal circunstância a justificar a intervenção pública na forma de um seguro social. De resto, a livre operação dos mercados promoveria a alocação ótima dos recursos econômicos gerando oportunidades de crescimento e de emprego e renda. Nesta abordagem, porém, o vínculo dessa política social com a noção de direitos sociais universais perde força e ela se torna uma coadjuvante do objetivo de eficiência econômica. Nessa direção, o imperativo da eficiência resultante da livre operação dos mercados, superou o imperativo dos direitos e o da equidade social. (KERSTENETZKY, 2006)

A autora fala também dos argumentos a favor da focalização que não se encerram na noção de política social ou de residualismo. Defende, pois, a focalização como condicionalidade no sentido de busca do foco correto para se atingir a solução de um problema previamente identificado, aumentando a eficiência. Para ela, parte da solução do problema depende, além dos aspectos propriamente econômicos, de conhecimento sobre aspectos demográficos, sociológicos e territoriais da escassez que se quer atender ou do direito que se quer implementar. A busca de soluções passa ainda pela avaliação de políticas públicas já experimentadas e também pela eficiência do gasto.

Outro ponto debatido por Kerstenetzky (2006) é a focalização como ação reparatória que seria necessária para restabelecer a grupos sociais o acesso a

direitos universais,²³ perdidos por diferentes razões, como, por exemplo, oportunidades desiguais a gerações passadas da mesma família.

Sem a ação/política/programa, focalizados nesses grupos, aqueles direitos são letra morta ou se cumprirão apenas em um horizonte temporal muito distante. Em certo sentido, essas ações *complementariam* políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais, como, por exemplo, educação e saúde universais, afeiçoando-se à sua lógica, na medida em que diminuiriam as distâncias que normalmente tornam irrealizável a noção de igualdade de oportunidades embutida nesses direitos. (KERSTENETZKY, 2006:07).

Em uma sociedade onde o déficit de universalidade dos direitos legalmente garantidos seja baixo, a necessidade de focalização de caráter reparatório será menos necessária. Por outro lado, em uma sociedade muito desigual, essas políticas terão necessariamente um componente de focalização, com vistas à garantia dos direitos universais. Esse tipo de focalização seria, de acordo com a estudiosa a quem nos referimos, um requisito da universalização de direitos efetivos, compatível com o princípio da retificação ou da reparação, podendo ser pensada em termos de políticas redistributivas compensatórias²⁴ ou em termos de políticas redistributivas estruturais.²⁵

Podemos concluir, provisoriamente, que o primeiro e o segundo sentidos de focalização acima mencionados, como *condicionalidade* e como *retificação ou redistribuição*, indicam que, como estilos de política social, focalização e universalização podem se combinar sob a batuta de uma concepção de justiça distributiva. Apenas na acepção restrita de política social *residual*, a focalização se encaixaria comodamente na visão de justiça de mercado, em sua versão popularizada na onda do chamado neo-liberalismo. (KERSTENETZKY, 2006:08)

É importante lembrar que em favor da implementação de políticas de caráter universal também encontram-se argumentos tanto de eficiência social quanto de

²³ O caso da Educação pode servir de exemplo para ilustrar tal afirmação. KERSTENETZKY (2006) ressalta que a universalização da educação pública no Brasil não eliminou as distâncias entre a realidade educacional de pobres e de ricos, que sempre têm como alternativa o sistema privado. Para ela, parte do problema tem a ver com a desigualdade de renda além da desigualdade na qualidade da educação oferecida pelos estabelecimentos educacionais. Uma política educacional focalizada complementar a universal por meio da oferta de reforço escolar e cursos preparatórios.

²⁴ Como distribuição de bolsas, de bens e serviços para os mais pobres.

²⁵ Como a reforma agrária e a reforma tributária, democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios.

natureza ética. É frequentemente apontado o fato de que políticas universais economizam vários recursos na alocação do gasto social, em particular, os custos à implementação, ao monitoramento de políticas focalizadas e a avaliação dos impactos.

No debate acerca dos rumos da política social, Guilherme Delgado e Mario Theodoro (2003) enfatizam que é necessário que não se perca a referência da Constituição Federal de 1988, considerada a base de uma perspectiva universalista e inclusiva. Os autores definem política social como um conjunto de políticas, programas e ações e, a fim de analisá-los em termos de inclusão e exclusão, dividem esse conjunto em três grupos. O primeiro corresponde às políticas sociais que garantem os direitos sociais básicos estruturados pelo Estado. Essas políticas têm como características o fato de serem exercidas por iniciativa dos cidadãos; por tratar-se de direitos permanentes, independentemente dos governos; e por serem protegidas de cortes orçamentários, como é o caso da Previdência Básica, do SUS-Hospitalização-Consultas, dos Benefícios de Prestação Continuada da Loas e Seguro-Desemprego);

O segundo grupo, conforme Delgado e Theodoro (2003), responde pela garantia dos direitos sociais previstos na Carta Magna, mas diferentemente do primeiro grupo, depende da iniciativa dos governos por meio de ações e programas temporais. Seus recursos orçamentários em geral estão vinculados constitucionalmente, mas não estão protegidos dos cortes, tais como Programa de Reforma Agrária, Projetos Estruturantes do Programa Fome Zero, Ensino Fundamental-Fundef, Programa de Merenda-Escolar e outros.

O terceiro grupo de políticas enunciado pelos autores corresponde a situações emergenciais e a projetos transitórios que, geralmente, atendem a uma ampla e difusa demanda social, ainda não estruturada no aparelho de Estado. Essas políticas não contam com recursos orçamentários vinculados ou livres de cortes orçamentários e correspondem a variadas situações não relacionadas nos outros grupos, quais sejam: riscos e carências sociais não previstas nas situações anteriores, problemas circunstanciais, grupos sociais excluídos dos atendimentos previstos e, por último, como distorção, as ações assistencialistas e de clientelismo político. Assim, o terceiro grupo comporta uma gama variada de programas, entre os quais uma grande

variedade de programas de renda mínima focalizados na linha da pobreza, que, em parte, atenderam e atendem demandas legítimas, mas cujo corte não é aquele previsto nos tópicos “a” e “b”. (DELGADO; THEODORO, 2003)

É a partir desse conjunto de políticas – que conjuga, de forma diferenciada, o atendimento a direitos, a garantia de oportunidades e o enfrentamento de carências e de situações de vulnerabilidades sociais – que a política social poderá atuar como parte de uma efetiva estratégia de combate à pobreza e à desigualdade social. Dessa forma, o grupo “a”, cerne de uma política inclusiva, e o grupo “b”, do mesmo modo composto por programas estruturantes, devem ser acompanhados por programas do tipo “c”, que visam atender às situações de vulnerabilidade, exclusão ou emergência não previstas anteriormente. Contudo, os dois primeiros grupos não podem ser preteridos em prol de programas do grupo “c”, sob pena de se desmontar efetivamente os pilares desse Estado Social inaugurado em 1988 e ainda em construção. Os desdobramentos de um tal desmonte, como foi enfatizado, podem ser expressos no agravamento da desigualdade ou no engessamento da estrutura social vigente. (DELGADO; THEODORO, 2003:05)

Além das questões já apontadas, a efetivação da democracia e a diminuição ou mesmo o fim das desigualdades sociais precisa enfrentar a persistência de características políticas históricas do país.

2.1.2 – Características históricas (e permanentes) dos arranjos políticos no Brasil.

Ao discutir os processos de democratização da política municipal no Brasil, Goetz Ottmann (2006) enfatiza que diversos autores têm sublinhado que práticas como o populismo, o personalismo, a patronagem e o clientelismo ainda são vigentes na vida política do país. Segundo Ottmann, essas análises interpretam a política brasileira em termos de “moderno” e “tradicional” e argumentam que a persistência das referidas práticas políticas “tradicionais” inibe o surgimento de instituições democráticas sólidas bem como de uma cultura política democrática.

De acordo com Ottmann (2006), o “tradicional” comumente se refere à ausência de instituições modernas que regulem o poder dos políticos e dos funcionários públicos, enquanto “moderno” significa predominância de procedimentos legal-rationais na administração pública, uma orientação representativa nas instituições políticas e uma efetiva preocupação com o universalismo e o “bem comum”. Desse modo, a persistência dos elementos tradicionais, dizem os analistas,

reforça o viés elitista da democracia brasileira, enfraquece a estabilidade do sistema democrático, fere princípios como o universalismo e sedimenta estruturas patrimonialistas.

Todavia, Ottmann (2006) argumenta que os avanços democráticos se constroem a partir das práticas políticas "tradicionais" e as transformam, em vez de eliminá-las totalmente. Para ele, existe uma ambigüidade conceitual da terminologia empregada para os elementos políticos "tradicionais". O autor vale-se do termo clientelismo para exemplificar tal ambigüidade, visto que, o termo "clientelismo" se tornou polivalente para exprimir categorias como "populismo", "patrimonialismo", "personalismo" e "patronagem".

Desse modo, o autor define brevemente a terminologia empregada. O termo personalismo diz respeito aos laços pessoais que estruturam relações sociais particularistas de caráter hierárquico. Já patrimonialismo, em seu uso corrente, se refere à situações em que os recursos públicos são utilizados como se fossem particulares: em vez de serem distribuídos de acordo com critérios universalistas e impessoais, privilegiam familiares, amigos dos responsáveis pela gestão. Por fim, clientelismo se refere a uma relação de troca de favores em que os indivíduos envolvidos se beneficiam mutuamente, mas de modo desigual.

A patronagem política, segundo Ottmann (2006), constitui um aspecto central da maioria dos sistemas políticos modernos, mas em lugares onde os direitos de cidadania não são universais essa prática se revela ainda mais essencial, na medida em que conforma uma importante rede de assistência social. Num contexto de pobreza e de direitos de cidadania negociados, a mobilização e a inclusão sociopolíticas dos pobres tende a envolver alguma forma de política de bem-estar. Dessa forma, para o autor, uma questão crucial que se coloca aos programas de reformas sociais das administrações democráticas é a mediação dos conflitos entre as demandas populares por participação civil, por direitos de cidadania e por patronagem política.

2.2 - O Estatuto da Criança e do Adolescente e a rede de proteção social

As políticas que compõem o sistema de proteção social no Brasil testemunham, a partir da década de 1990, uma expressiva mudança nas atribuições das esferas de governo. Trata-se do processo de descentralização que, com base nas orientações da Constituição Federal de 1988, transferem a gestão de políticas sociais diversas aos estados e municípios, conforme Artigo 204:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

A definição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos revela uma mudança no paradigma que orientou as ações referentes a este segmento social no Brasil. Desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, a doutrina de proteção integral estabelece que a promoção e garantia da saúde, da educação, do lazer, etc constituem deveres compartilhados entre família, Estado e Sociedade. O objetivo desta sessão é apresentar as orientações e os instrumentos para a elaboração, implementação e fiscalização de políticas destinadas a crianças e adolescentes brasileiros no contexto da municipalização das ações assistenciais e de agravamento das desigualdades sociais.

2.2.1 - Estatuto da Criança e do Adolescente

Os pressupostos que constituem as bases das políticas sociais destinadas à infância e a juventude mudaram de forma significativa nas décadas de 1980 e 1990, no que se refere ao enfoque e a ação. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), bem como a participação de diferentes setores

organizados da sociedade em defesa dos direitos da criança, constituem parte importante destas mudanças, possibilitadas pelo contexto de retomada da democracia no país.

Além disso, o movimento em prol de uma nova lógica para as políticas de atenção a este segmento foi influenciada pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente que passou a ser discutida em 1978, através de uma proposta apresentada pela Polônia aprovada após dez anos de discussões e estudos.

A Constituição Federal de 1988 incorpora resultados desses anos de trabalho. A inclusão dos direitos na Carta e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente sinalizam um processo de emancipação, uma intenção política de cidadania, como pode ser verificado no Artigo 277,

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.Constituição Federal, Art. 227).

A inclusão deste artigo, bem como dos artigos 228, que prevê a inimputabilidade aos menores de dezoito anos, e o 229 que trata dos deveres de pais para com os filhos e dos filhos para com os pais, na Constituição Federal resultou de uma ação coordenada iniciada sob a influência de documentos internacionais e da Frente Parlamentar Constituinte. Em 1987, constituiu-se a Comissão Nacional da Criança instituída por portaria interministerial e por representantes da sociedade civil organizada.

Enquanto desdobramento dos artigos citados, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA propõe novos paradigmas de atenção à infância, tomando como base preceitos de garantia de direitos preconizados pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), da qual o Brasil é signatário. O Estatuto estipula normas que visam à proteção da criança com vistas ao seu desenvolvimento integral e conclama a família, o Estado e a sociedade a proverem condições adequadas ao desenvolvimento de todas as crianças e adolescentes, sem qualquer tipo de distinção ou discriminação.

O movimento em torno do ECA contou com vasta participação do governo, da sociedade organizada como a Pastoral do Menor, o UNICEF, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e, entre outros organismos, os movimentos religiosos e de universidades.

A promulgação do ECA revogou o Código de Menores de 1979 e a lei que criou a FUNABEM. Por meio de sua doutrina da proteção integral, reconheceu crianças e adolescentes como cidadãos, sujeitos de direitos. Como ressalta Martins (2004), foram colocadas em xeque as práticas tuteladas, segregadoras e paternalistas, baseadas no atendimento asilar e internação dos adolescentes.

O ECA é composto por dois livros. O livro I estabelece os direitos fundamentais. Trata principalmente dos direitos sociais, como saúde, educação, cultura e proteção no trabalho, dentre outros, que são dirigidos a todas as crianças e adolescentes, sem exclusão de qualquer natureza.

O poder público é indicado como o principal responsável por efetivar os direitos previstos, mediante a implementação de “políticas sociais públicas”. Aos pais, de modo semelhante ao que prevê a Convenção, incumbem-se os deveres de sustento, guarda e educação dos filhos.

O Livro II dirige-se às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em razão de sua conduta ou da ação ou omissão dos pais, da sociedade e do Estado, e normatiza toda a política de atendimento, definindo as medidas para cada situação, as políticas a serem mobilizadas e o papel das instituições.

A implementação dos direitos e da política de atendimento previstos no ECA depende de uma atuação nas seguintes frentes:

1. na área das políticas básicas, para garantir a universalização do direito à saúde, à educação, ao esporte, ao lazer e à convivência familiar e comunitária;
2. na área de assistência social, criando o aparato institucional necessário para viabilizar a execução das medidas de proteção e socioeducativas; e
3. na área de proteção jurídico-social, para garantir o cumprimento adequado das medidas socioeducativas, ou seja, assegurando os princípios da ampla defesa e da

igualdade perante a lei, relativa à apuração das situações de violação e de omissão dos direitos pelo Estado, a família e a sociedade.

Além de garantir os direitos, o ECA, por meio do seu Livro II apresenta as diretrizes da política de atendimento às crianças e aos adolescentes, na qual é explicitado o papel dos órgãos que compõem essa rede. As diretrizes apontam para a descentralização político-administrativa, tendo como base a municipalização articulada à atuação das esferas federal e estadual; e também para o exercício do controle social por meio da participação da sociedade, através da criação dos Conselhos e do controle dos Fundos.

2.2.2 - Rede protetiva da Criança e do Adolescente

A retomada da democracia brasileira propiciou a construção de um novo paradigma de organização político-institucional, no qual o município é reafirmado enquanto o espaço privilegiado à democracia através da participação política e exercício da cidadania. (SPOSATI, 2004)

A Constituição Federal de 1988 prevê as diretrizes da Descentralização Político-Administrativa e da Participação Popular, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle das ações nos diversos níveis de governo. O artigo 227 da Constituição Federal atribui à família, à sociedade e ao Estado, em pé de igualdade, o dever da construção deste sistema. Já o §7º do artigo 227 e o artigo 204 do texto constitucional instituem que as ações governamentais na área da assistência social para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente devem ser organizadas com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação da população.

A municipalização das políticas sociais básicas como educação, saúde, habitação, transporte e saneamento está inserida na Constituição através da autonomia para a elaboração da Lei Orgânica Municipal. Entre os princípios para a descentralização das políticas públicas está a garantia de repasse de recursos entre as esferas de poder. Tal transferência tem que ser realizada de forma transparente, sob o controle e fiscalização da opinião pública, através dos Conselhos, que formulam e fiscalizam políticas nas áreas de saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente.

Arretche (1996) e Boschi (1999) compartilham suas teses quando tratam do êxito do processo de descentralização. Para esses autores, pesam vários elementos, tais como, a capacidade fiscal e administrativa dos governos e as disparidades e especificidades econômicas, políticas e culturais dos estados e municípios. São determinantes, ainda, os elementos específicos de cada política social atribuída ao estado ou município. Assim, o êxito da descentralização passa por um conjunto composto pela autonomia da administração municipal, pela articulação das esferas de poder e por mecanismos de representação da população.

A atenção social à infância e a adolescência, segundo Martins (2006) possui peculiaridades que merecem ser destacadas. Essa área, no que se refere à formulação de políticas tem um potencial mobilizador que atrai uma militância que, em geral, não será diretamente beneficiada. Além disso, a defesa desses direitos é capaz de articular variadas tendências políticas, grupos sociais e religiosos. Os direitos da criança e do adolescente supõem, ainda, um conjunto de ações que envolve diferentes políticas setoriais como saúde e educação.

Os dados expostos na tabela “População abrigada em Campos dos Goytacazes distribuída por motivo de abrigamento” (anexo I) foram retirados do Censo da População infanto-juvenil abrigada em Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro Base 31/12/2008) e servem para ilustrar a diversidade de violações aos direitos das crianças e dos adolescentes que, neste caso, resultaram no abrigamento destes sujeitos.

Estes dados explicitam a necessidade de ações conjuntas de diferentes setores da sociedade. Desse modo, a garantia dos direitos das crianças e adolescentes estabelecidos pelo ECA demanda um trabalho articulado para além do âmbito familiar; demanda uma rede protetiva a fim de salvaguardar, prioritariamente, os direitos fundamentais deste segmento, em razão da sua condição de pessoa em desenvolvimento

O ECA além de dispor de forma mais detalhada sobre os direitos fundamentais relacionados à infância e à adolescência, indicou os operadores do novo sistema - tais como o Ministério Público, o Poder Judiciário, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar - e suas respectivas funções.

No âmbito da infância e adolescência, a rede de proteção conta com o Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, Conselho de Direitos das Crianças e do Adolescente, Conselho Tutelar, Sistema Único de Assistência Social e outros órgãos e instituições, de acordo com o município. Ao Juizado da Infância e da Juventude e ao Ministério Público são atribuídas funções de natureza jurídica. Ao Juizado cabe julgar e determinar tanto as medidas aplicáveis nos processos referentes ao adolescente infrator quanto às penalidades administrativas nos casos de infrações cometidas por pessoas ou entidades contra norma de proteção à criança e ao adolescente.

O Ministério Público destaca-se, neste contexto, como instituição responsável por zelar pelo cumprimento das normas estabelecidas pela Constituição de 1988 e pelo ECA, cabendo-lhe a adoção das principais providências destinadas a assegurar, na prática, os direitos consagrados constitucionalmente. Atua como o órgão defensor e promotor dos direitos, em todos os processos judiciais onde houver interesses de crianças e adolescentes envolvidos. Também tem a função de curador da infância e da juventude, propondo ações civis públicas em defesa dos interesses coletivos deste segmento.²⁶

A rede de proteção conta ainda com as orientações do Sistema Único de Assistência Social – SUAS²⁷. Trata-se de um novo modelo de gestão que supõe um pacto federativo, com a definição de competências e responsabilidades dos entes das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). O SUAS está sendo implementado por meio de uma nova lógica de organização das ações, com a definição de níveis de complexidade do sistema: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade.

Na organização do SUAS, a Proteção Social Básica está ligada à prevenção de situações de risco e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Esse nível de proteção é destinado à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, ausência de renda, falta de acesso ou acesso precário

²⁶ Em Campos dos Goytacazes, por exemplo, o Ministério Público impôs à municipalidade um termo de ajustamento de conduta que determinou a criação de doze Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) até o fim de 2009, conforme exposição oral da representante do MP em reunião ampliada do Conselho da Infância realizada em Campos no mês de junho.

²⁷ www.mds.gov.br. Acesso em 08 de outubro de 2009. O site do Ministério do Desenvolvimento Social foi utilizado para a formulação desta sessão.

aos serviços públicos e fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

A materialização da Proteção Social Básica deve ocorrer através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que têm base municipal e devem ser localizados em áreas de vulnerabilidade e risco social.

Ainda no âmbito do SUAS, a Proteção Social Especial é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violação dos direitos. Os serviços de proteção social especial demandam uma gestão compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público, Conselhos tutelares e com outros órgãos e ações do Executivo. Suas ações ocorrem nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) que responsabilizam-se pelo apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias cujos direitos foram ameaçados ou violados.

Entre os objetivos do CREAS, podem ser destacados o combate aos preconceitos; a integridade física, mental e social das famílias e, entre outros, a prevenção ao abandono e a institucionalização. Vale mencionar os serviços de natureza especializada e continuada prestados pelo CREAS: Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, Serviço de Orientação e Apoio Especializado a Indivíduos e Famílias Vítimas de Violência e Serviço de Orientação e Acompanhamento a Adolescentes em Cumprimento de Medida Sócio-educativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade.

2.2.3 - Os Conselhos

O ECA, em consonância com a Constituição Federal, prevê dois órgãos de participação direta da sociedade: o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Com isso, instrumentalizaram-se mecanismos para que a sociedade possa participar da elaboração de políticas públicas voltadas

para a criança e o adolescente e da fiscalização dos direitos e garantias assegurados pelos dispositivos legais.

O Estatuto prevê uma série de medidas a serem adotadas pelos Conselhos, tais como: atender crianças e adolescentes que tiveram os direitos violados ou ameaçados; aplicar medidas de proteção; atender ou aconselhar pais ou responsáveis; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; requisitar serviço público nas áreas de saúde, educação, previdência, trabalho e segurança, entre outros.

Os Conselhos Tutelares - CT são órgãos que devem ser criados por leis municipais e são encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. São compostos por cinco membros diretamente eleitos pela comunidade para um mandato de três anos; são autônomos; são permanentes, não-jurispcionais, independentes e vinculados à Prefeitura, mas não são subordinados. Sua fonte de autoridade pública é a lei do ECA e está sob a responsabilidade do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

Em Campos, desde 2002 (lei nº 7.296 de 2002) funcionam três conselhos tutelares. A tabela “Reclamações encaminhadas aos Conselhos Tutelares de Campos dos Goytacazes entre janeiro de 2002 e abril de 2004” (anexo II) apresenta dados coletados através de consulta a 1.874 processos datados entre 2002 e 2004.

Para Beatriz Pereira (2008), o papel do CT é atender a pessoas que tiveram seus direitos violados. Sendo assim, o CT é um órgão civil criado com a finalidade de zelar pelo cumprimento dos direitos da infância e da adolescência no espaço social existente entre o cidadão e o juiz. Isto quer dizer que o CT é escolhido pela comunidade para executar medidas constitucionais e legais na área da infância e adolescência, dada a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente é outro órgão que tem como finalidade a deliberação e o controle das ações governamentais em todas as questões relativas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Está presente em esferas municipal, estadual e federal. Conforme determina o artigo 88 do ECA, deve ser criado por lei e é formado pelo mesmo número de representantes da sociedade civil e do governo (indicados pelo prefeito).

Cabe ao CMDCA não somente traçar diretrizes, mas também, detalhar e fiscalizar a execução das políticas. Pereira (2008) resume as atribuições e responsabilidades do CMDCA desta forma:

- Formulação da política dos direitos da criança e do adolescente, determinando prioridades;
- Acompanhamento e avaliação das ações governamentais e não-governamentais, destinadas às crianças e aos adolescentes;
- Fiscalização e controle das ações e do cumprimento das prioridades;
- Deliberação sobre a implementação de programas e serviços.
- Recepção e análise de propostas e reivindicações encaminhadas;
- Sugestão e manutenção de estudos e levantamentos sobre a situação da criança e do adolescente a fim de fundamentar as políticas públicas.
- Inscrição dos programas das entidades governamentais e não-governamentais com manutenção do registro e alterações e comunicação das mesmas ao Conselho Tutelar (CT) e à autoridade judiciária local.
- Gerenciamento do FMDCA;
- Implantação dos Conselhos Tutelares e eleição dos conselheiros.
- Promoção de atividades de divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente no seu âmbito de ação. (PEREIRA, 2008:49)

Segundo Martins (2004) os conselhos redefinem as relações instituídas entre sociedade e governos para além das eleições. Por eles passam as questões de cidadania, visto que são instrumentos capazes de assegurar a intervenção da sociedade nas decisões que envolvem as políticas sociais, resultando na otimização do atendimento das necessidades sociais.

Vale ressaltar que a Política Nacional de Promoção, Atendimento e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes deve ser controlada em todos os níveis pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Criado em 1991, o CONANDA funciona vinculado ao Ministério da Justiça e segue as deliberações das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizadas a cada dois anos.

Trata-se de um espaço público institucional, de composição paritária entre governo e sociedade civil, como poder deliberativo e controlador. Portanto, cabe ao CONANDA a gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, a avaliação das políticas e a atuação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares dos municípios e Estados.

Ao discutir a trajetória do CONANDA, Sales (2004) reforça que “não basta conquistar assentos nos anfiteatros da palavra autorizada pelo Estado; é preciso manter acesa a chama da mobilização social e se fazer ver e ouvir [...]”. Analisando a performance política da sociedade civil em doze anos de criação do CONANDA, Sales diz que “Nos conselhos de direitos, por exemplo, há falas de alguns sujeitos que não ultrapassam a condição de ruídos. São tratados como tal.” (SALES, 2004:232)

Por seu turno, Martins (2004) lembra que é preciso evitar o super dimensionamento do espaço dos Conselhos, visto que seu funcionamento vem acompanhado de grandes dificuldades de natureza política, organizacional e estrutural que servem de limites para sua ação. A autora destaca alguns entraves que dificultam as atribuições dos conselhos, quais sejam: repasse de verbas, falta ou inadequação de espaço físico e mobiliário; resistência do poder público em acatar as deliberações, distribuição desigual de informações, entre outros.

Acerca dos conselhos, Boschi (1999) chama atenção para o tipo de representação política que esses mecanismos propiciam. Para ele, a eficácia dos conselhos depende da densidade e da qualidade da representação, isto é, depende do grau de organização dos interesses representados e da legitimidade e abrangência da representação.

Pereira (2008), ao refletir sobre os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente da região norte e noroeste fluminense, revela que em Campos dos Goytacazes as instituições públicas e algumas instituições privadas passaram a intervir mais intensamente nos processos sociais e políticos locais, firmando-se como um novo e importante espaço de discussão sobre políticas públicas. Essa constatação da autora se faz notar também para o segmento da população infanto-juvenil. Para ela, a influência do conselho de Campos dos Goytacazes, criado em 1990, sobre os demais municípios é evidente. Há registro da

participação de conselheiros do município de Campos em reuniões dos diversos conselhos da região.

Contudo, a autora identificou elementos que representam entraves para a atuação dos CMDCA na região norte e noroeste fluminense. Estes elementos reiteram as proposições supracitadas de Boschi (1999), como podemos verificar. Pereira (2008) aponta como limites à atuação dos conselhos a questão da representatividade, o desafio da articulação regional, a ausência de deliberações e os obstáculos ao diálogo e ao “compartilhamento de poder.

Verifica-se pelo exposto que a Carta de 1988 e o ECA determinam a proposição da intervenção direcionada numa perspectiva universalista de ações incorporando todas as crianças e adolescentes a partir do referencial básico dos direitos e, posteriormente, há a especificação da abordagem focal daqueles que tiveram direitos violados ou encontram-se em conflito com a lei, bem como o patamar de legislação sobre ações de assistência social que configuram a proteção mínima para todos. Desse modo, determinam a priorização desse grupo etário no âmbito das políticas sociais devendo prever e garantir orçamento para a realização de diversos serviços estabelecidos pela lei, através das instituições e órgãos que compõem o sistema de proteção, bem como da criação e atuação de Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares.

2.2.4 – Algumas avaliações dos vinte anos do ECA

Neste ano de 2010, o ECA completa vinte anos de vigência. É um momento oportuno para debater a realidade, os entraves e avanços conseguidos na área da infância e da juventude. Estudiosos dedicados ao tema ressaltam que o ECA é aceito como um princípio legal de igualdade de direitos, um princípio cujo valor social e jurídico é definido como adequado, essencial e imprescindível para a sociedade brasileira. Essa constatação, porém, não se desvincula de uma outra e de certa forma a explica: neste campo de aceitação, no qual cabem disputas sobre as práticas de implementação mais adequadas aos fundamentos doutrinários, o ECA vai sendo operacionalizado junto a ambigüidades e conflitos institucionais. Pode-se dizer que existem zonas de resistência e de conflito que emergem e se organizam a partir de choques entre as novas perspectivas e práticas propostas pelo ECA e por algumas estruturas culturais, também formadoras de uma cultura jurídica, que

deveriam ter sido superadas. Essas formas de resistência e entraves localizam-se em diversos terrenos de aplicação do Estatuto, seja assistência, justiça ou outros.

O desenvolvimento da política de atendimento do ECA requer, como já foi apontado, um conjunto de ações integradas e articuladas entre as instituições. Seus fundamentos sociais, jurídicos e políticos baseiam-se principalmente nos princípios da co-responsabilidade e da intersetorialidade (ou interinstitucionalidade). É no processo de realização dessa política, na qual se destaca a idéia de responsabilidade como garantia de exercício de direitos individuais e sociais, que residem grandes tensões. Na área específica da justiça, o grande mérito da distribuição de responsabilidades nas questões relativas à infância e juventude foi apontado como uma ruptura com a estrutura hierarquizada que servia a práticas centralizadoras e autoritárias. De certa forma, o princípio da co-responsabilidade nas práticas intersetoriais no Estatuto testa a nossa sociedade em planos políticos mais amplos, pois nele também estão implicadas as questões da democracia e da participação.

Para Faleiros (2005), o ECA é uma ruptura com a visão clientelista e repressora então predominante. Em todas as esferas de governo, foram implementados vários programas no sentido de aplicar as medidas protetivas e as medidas socioeducativas previstas no ECA. No entanto, o autor salienta um fracasso na política de enfrentamento da questão do adolescente infrator, fato que atribui ao crime organizado e a herança do antigo modelo das Febems. Para ele, as constantes rebeliões e mortes ainda mostram a predominância do modelo repressivo, também presente em muitos projetos de lei que buscam encaminhar uma solução para o problema por meio de maior penalização dos jovens ou redução da idade de imputabilidade penal de 18 para 16 anos.

A esse respeito, Melo (2006), ao falar da realidade de Campos cita a pesquisa UFF/ESR/NETRAD (2004) e aponta que é *preciso priorizar uma política para jovens envolvidos com o ato infracional, sob pena de se assistir passivamente à ampliação do contingente de jovens infratores reincidentes.*

A autora reforça que foi para atender o interesse particularmente local que a descentralização administrativa foi defendida por ocasião da Assembléia Constituinte de 1987, de modo a possibilitar a criação de infra-estrutura, pautada na

Lei de Assistência Social, sem deixar de frisar o planejamento e a especial atenção aos serviços de educação.

Segundo Melo (2006) o município precisa dar sinais de discussões acerca da adolescência infratora e das questões políticas a serem desenvolvidas para este problema. É preciso direcionar um olhar para as causas ou fatores que intervêm de modo a dificultar mudanças sociais, pois, as ações até então desenvolvidas no município estão direcionadas às crianças e aos adolescentes em estado de carência, de abandono e risco social.

Para a autora, há uma fratura na política de atendimento, um vazio a ser preenchido e que diz respeito ao adolescente em conflito com a Lei, isto porque, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ainda não foi capaz de deliberar metas e propostas para programas destinados para esse fim, atuando mais em áreas de política de assistência social. Conclui dessa forma que, o cumprimento das medidas sócio-educativas e as medidas ressocializantes em meio aberto representam um grande desafio político. Requerem, portanto, a criação de condições materiais e institucionais para a exequibilidade da proteção integral, seu fundamento norteador. (MELO, 2006)

Conforme Rizzini o Estatuto da Criança e do Adolescente refere-se aos direitos básicos de todas as crianças, inclusive direitos concernentes à convivência familiar e comunitária e ao lazer como parte fundamental de sua socialização e de seu florescimento enquanto ser humano. Entretanto, como sustenta a autora, este aspecto da legislação não recebe ainda a devida atenção. Essas lacunas, porém, podem servir de bases para revisão do Estado. Além disso, como declara Rizzini, a consolidação desta e de qualquer outra lei, precisa de tempo.

Qualquer lei está sempre sujeita à reformulações. O Estatuto da Criança e do Adolescente foi promulgado há mais de uma década. O momento atual é de consolidação e de ambivalência em relação a ele. Consolidação porque, a despeito das controvérsias a lei aí está, claramente implantada em consonância com os parâmetros internacionais de garantia de direitos. A ambivalência - expressa nas vozes de grupos que atacam a lei e outros que a defendem - é, a nosso ver, parte integrante da mudança a ser enfrentada. O velho sistema de 'assistência e proteção ao menor', sedimentado no passado, não vai desaparecer como num passe de mágica porque se passa a conceber a criança como 'sujeito de direitos'. É como se se tivesse que ser a favor ou contra a lei. Entretanto, quando liberados de uma posição de defesa ou de ataque à lei, fica mais fácil percebê-la em sua dimensão real: a de uma simples lei, que

não transformará nada por si só; de um instrumento que depende de outros elementos para promover mudanças de mentalidade e de atitude. Como qualquer outra lei, o Estatuto apresenta contradições, avanços e retrocessos. E nunca satisfará a todos os interesses.²⁸

Estes e outros obstáculos enfrentados pela nova ordenação, não podem ser interpretados como incapacidade, impossibilidade ou outra forma de impedimento para sua consolidação pura e simplesmente. Diante do longo percurso percorrido pelas medidas destinadas às crianças e aos adolescentes no país, os vinte anos de aprovação podem ser considerados ainda o início de uma fase.

O capítulo a seguir apresenta a trajetória e os projetos executados por uma instituição criada no princípio da década de 1990, na intenção de executar as políticas sociais de enfrentamento da questão social da infância e da adolescência em Campos dos Goytacazes, a Fundação Municipal da Infância e da Juventude.

²⁸ RIZZINI, Irene. Em entrevista à PUC- Rio editora. Acesso: 20/04/2009
http://www.puc-rio.br/editorapucRio/atores/atores_entrevistas_IreneRizzini.html

CAPÍTULO III - A FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

Como foi dito anteriormente, a presente dissertação busca conhecer e analisar as políticas sociais destinadas à infância e juventude de Campos dos Goytacazes, a partir da trajetória e dos programas e projetos implementados pela Fundação Municipal da Infância e Juventude – FMIJ

A FMIJ é uma instituição criada no contexto de retomada da democracia no Brasil e da municipalização das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes em função das diretrizes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

A intenção do capítulo que agora se inicia é apresentar o atendimento assistencial ao segmento de 6 a 18 anos de idade incompletos através da trajetória da Fundação da Infância e da Juventude que no ano presente completa vinte anos de atuação. Além da história da instituição, esta sessão relaciona os programas e traz visão dos funcionários que compõem a equipe técnica da FMIJ.

3.1 – História, histórias

A Fundação do Menor foi criada pelo poder executivo municipal em março de 1990, num ambiente de transição político-administrativa em meio a promessas de renovação e compromisso com as camadas populares. Seu Estatuto foi aprovado sob a lei 5096 de 05 de novembro do mesmo ano e, em 18 de agosto de 1997, esse documento sofreu algumas modificações para melhor se adequar ao Estatuto da Criança e do Adolescente sancionado em 1990, mudando o nome da instituição para Fundação Municipal da Infância e da Juventude - FMIJ com a finalidade de prestar assistência às crianças e adolescentes desenvolvendo metodologias, técnicas e procedimentos que os atendessem de forma integral, conforme versam seus estatutos:

Art.4º - Compete à Fundação Municipal do Menor executar a política municipal do Menor no município.

Art.5º - A Fundação Municipal do Menor, entidade sem fins lucrativos, tem por finalidade a prestação de assistência ao menor, desenvolvendo metodologias, técnicas e procedimentos que o atendam de forma integral, através de suas unidades próprias, com a

colaboração de outros órgãos da Administração Municipal.
(FMIJ,1990)

A sede da FMIJ ocupa, desde 1989, um antigo prédio localizado na margem direita do Rio Paraíba do Sul. O referido prédio sediou, anteriormente, o Instituto Profissional Patronato São Jose, fundado em 1933 pelo Monsenhor José Severino da Silva. A equipe responsável pela criação da instituição valeu-se do respeito e reconhecimento da comunidade ao trabalho assistencial desenvolvido naquele espaço instalando, ali, seu Núcleo Central.

Prédio Sede da FMIJ



Fonte: FMIJ, 2010

Eliane Farhat (1992) remete o início da história da FMIJ à Constituição Federal de 1988. Destaca que com a promulgação da Carta, os municípios viram-se diante da necessidade de responder às demandas apresentadas pela infância e adolescência. Até então, as estratégias de enfrentamento problemática em torno deste segmento eram estabelecidas e implementadas pelos governos federal e estadual.

A autora refere-se à descentralização político-administrativo determinada pelo Artigo 204 da Constituição e destaca que este processo criou condições para que programas e projetos assistenciais fossem elaborados conforme as necessidades e, sobretudo, particularidades da comunidade, do público-alvo. Além disso, ações

condizentes com a realidade social local criam um ambiente propício à participação popular.

No depoimento concedido para o presente trabalho, Roberto Henriques narra que havia dentro do poder público, várias iniciativas autônomas, vários programas dentro das secretarias que não estavam numa ação solidária, nem por dentro de um órgão, nem numa ação solidária enquanto prefeitura. Eram ações isoladas.

Tinha uma ação na promoção social, uma ação na educação, uma no antigo COMBEM. Precisava inventariar essas ações, eliminar os paralelismos e definir uma política de garantia dos direitos da criança e do adolescente. O prefeito Garotinho sugeriu a criação de uma secretaria especial, mas na qualidade de assessor especial responsável pela instalação do órgão indiquei a criação de uma Fundação para dar agilidade, celeridade que uma secretaria não tem, dada a grande dívida social que existia em Campos com a criança. (HENRIQUES, 2010)

Ao debater o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Campos dos Goytacazes, Cléa Almeida (2006) reitera as declarações de Henriques e traz importantes informações acerca das ações destinadas a crianças e adolescentes de Campos no contexto de criação da FMIJ. Os primeiros anos da década de 1990, como veremos, destacam-se no cenário municipal com vistas ao enfrentamento dos problemas que afetam essa população em Campos, tais como os desdobramentos da pobreza.

Conforme Almeida (2006), uma ação conjunta a Associação de Proteção à infância de Campos (extinta APIC), a FMIJ (inicialmente denominada Fundação do Menor) e o Conselho Municipal de Bem Estar do Menor (extinto, COMBEM) configurou a primeira ação no sentido de minimizar a utilização do trabalho infantil na cidade, sobretudo nas lavouras de cana-de-açúcar, nas olarias e carvoarias da baixada campista.

A autora data desta época o projeto “frente de trabalho com o menor” implementado pela APIC e destinado aos adolescentes pobres que, em horário contrário à escola, vendiam salgados, doces e picolés produzidos na instituição. Nessa mesma direção, um projeto da prefeitura permitia que os produtos das hortas comunitárias fossem vendidos por adolescente que tinham como pagamento 50% do arrecadado.

Nesses anos iniciais, na intenção de evitar o envolvimento de adolescentes com as drogas, com a criminalidade e outras situações a que estavam suscetíveis, o COMBEM desenvolvia no Parque Guarus e no Parque Prazeres um projeto de encaminhamento de meninos entre 12 e 18 para trabalhar em meio expediente em empresas locais sendo remunerados com meio salário mínimo.

Baseada em declarações do prefeito da época, Anthony Garotinho, Almeida (2006) informa que os Centros de Qualidade de Vida – CQVs prestavam assistência médica e odontológica a cerca de 3 mil crianças, bem como suplemento alimentar aos menores de seis anos de idade. Com vistas a oferta de creches com funcionamento em horário integral, a secretaria de Promoção Social viabilizou o funcionamento e remodelou vinte unidades atendendo a 3100 crianças entre 0 e 6 anos.

Em 1991, segundo Almeida (2006), o COMBEM foi substituído pelo Conselho Municipal de Promoção da Criança e do Adolescente - CMPCA num ambiente tomado por denúncias de trabalho infantil em atividades agrícolas. A partir de projetos e decretos oficiais, o propósito do CMPCA era buscar soluções para a questão das crianças nas lavouras, carentes de assistência médica e social.

Numa entrevista concedida para fins deste trabalho, o ex-presidente da Fundação Municipal da Infância e Juventude – FMIJ, Roberto Henriques exalta o espírito de co-responsabilidade da Constituição Federal de 1988 e a promulgação do ECA. De acordo com seu relato, a Fundação deu suporte a ação de transformar aquilo que era apenas uma lei, letra morta, numa letra viva.

Aqui em Campos nós fomos um dos pioneiros a instalar os Conselhos de Direitos; fizemos uma eleição de conselhos tutelares altamente participativas. Vivemos um momento muito rico. Mesmo antes dos conselhos tutelares terem seu orçamento aprovado (teria que se esperar um ano para começar a gastar a rubrica), a FMM investiu em mobiliário, material de escritório para os conselhos funcionarem, porque a gente queria ver funcionando, porque a gente acreditava naquela proposta. (HENRIQUES, 2010)

Henriques, que foi o primeiro presidente do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, ressalta, por fim, o “infantilismo da sociedade civil”, referindo-se certamente à imaturidade da sociedade civil, não somente de Campos, mas de todo país. Para ele, a participação popular nos Conselhos e suas causas são, por vezes,

sufocadas pelos interesses dos grupos organizados cujos benefícios ficam circunscritos ao grupo, não à comunidade. Outros dois aspectos são destacados na entrevista: o primeiro diz respeito ao interesse político, referindo-se a lideranças comunitárias cuja participação limita-se a busca de um cargo na administração pública; o segundo tem a ver com a compreensão de que o Conselho (neste caso, o Conselho Tutelar) é um emprego e não um canal de participação política com vistas à garantia de direitos.

Na mesma entrevista Roberto Henriques afirma que no Brasil as políticas sociais de promoção humana sofrem com um processo de descontinuidade e que na FMIJ isso não foi e não é diferente, como veremos a seguir.

A consolidação da FMIJ resultou na transferência de programas e projetos coordenados pela Secretaria Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social para a competência da nova instituição. Desse modo, a FMIJ assumiu a coordenação e execução de ações como os Núcleos preventivos do Conselho Municipal do Menor (COMBEM de Guarus e Parque Prazeres); o Centro de Apoio Operacional (CAO); o Programa Guardadores de Carro, o Programa de Engraxates; o Estágio Laborativo em empresas públicas e privadas e a Coordenação do Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor (CRIAM)²⁹. (FARHAT, 1992).

Assim, a Fundação foi estruturada para atender crianças e adolescentes entre 3 meses e 17 anos de idade incompletos, através dos serviços de creche e formação profissional. As primeiras iniciativas de profissionalização giravam em torno das oficinas de mecânica, marcenaria, vassouraria e horta. Posteriormente as instalações da FMIJ foram equipadas com uma oficina gráfica. Desde o princípio, todas as crianças e adolescentes contavam com atendimento médico e odontológico, além de acompanhamento de assistentes sociais, psicólogos e pedagogos. (FARHAT, 1992).

Os relatos dos adolescentes da FMIJ apresentados por Farhat (1992) chamam atenção para as dificuldades enfrentadas pela instituição nos anos iniciais de sua atuação, tendo em vista as condições sócio-econômicas dos assistidos e

²⁹ Atualmente, todas as unidades do Degase (Departamento Geral de Ações Socioeducativas), órgão vinculado à Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, destinadas ao cumprimento de medida socioeducativa em regime de semiliberdade, são denominadas Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente - Criaad, em substituição à sigla CRIAM.

suas famílias, fato que implicava na baixa frequência e evasão dos cursos. Os trechos reproduzidos, a seguir, ilustram a dificuldade de fixação dos adolescentes em função da falta de ajuda de custo ou outro estímulo de efeito imediato, capaz de concorrer com a *liberdade da rua* e com a remuneração decorrente da mendicância e do trabalho como flanelinhas, domésticas, vendedores ambulantes e outros.

Isso aqui não tá com nada, não dá dinheiro prá ninguém. Eu preciso trabalhar. Minha mãe deu derrame, está doente, eu queria trabalhar prá ajudar ela (...). Esses dias eu tava na rua e encontrei com um colega meu num lava- jato, tá trabalhando, ganhando dinheiro. E eu aqui, eu quero é sambá fora e trabalhar. (Adolescente X apud FARHAT, 1992:67)

Aqui tá muito chato e eu não ganho nada. Nos dias que não venho aqui aproveito pra trabalhar e ganhar dinheiro (Adolescente Y apud FARHAT, 1992:67).

Deixei a Fundação para trabalhar numa casa de família, voltei porque tava com saudade da comida e do café. (Adolescente W apud FARHAT, 1992:67).

Deste modo, com base nos relatórios da equipe técnica sobre o aumento da evasão tanto da escola, quanto dos programas ofertados pela instituição, cujos estímulos eram a profissionalização, alimentação e prática de esportes, a Fundação inicia uma jornada na busca de parcerias e convênios de apoio logístico e financeiro aos projetos. O Instituto Federal Fluminense - IFF (antiga Escola Técnica Federal), o SENAI, o SENAC, os Correios, a extinta Rede Ferroviária Federal e o Banco do Brasil foram os principais responsáveis pelos convênios materializados naquele período.

A partir das parcerias firmadas com instituições como o IFF, a FMIJ ampliou a oferta e assistiu ao aumento da demanda por novos cursos como pintura, lanternagem, jardinagem, granja, e artesanato, somados às oficinas de mecânica, marcenaria, vassouraria e horta, já existentes. Além disso, foram disponibilizados aos adolescentes cursos de extensão como eletricista, bombeiro hidráulico e soldador.

Com vistas à inserção no mercado de trabalho, 111 adolescentes de 14 a 16 anos foram preparados pela FMIJ para concorrer a vagas de auxiliar de serviço de

apoio do Banco do Brasil. Tendo como pré-requisito a frequência escolar, 37 candidatos foram selecionados para uma carga horária de trabalho de vinte horas semanais, com vencimentos de um salário mínimo mensal, vale transporte e auxílio alimentação. (Almeida, 2006).

Ainda na intenção de erradicar o trabalho de crianças e adolescentes nos canaviais da região, nas ruas, nas casas de família e, em favor da educação e do cumprimento das diretrizes do ECA, a FMIJ experimentou a partir de 1991, o programa Bolsa Aprendizagem.

Os esforços para implantação de programas que tiveram como instrumental a concessão de bolsas na FMIJ foram relatados pelo primeiro presidente da instituição, Roberto Henriques, nas páginas de um Caderno publicado em 2000. Na introdução de “Um sonho, por favor”, Henriques (2000) reclama o reconhecimento do pioneirismo na adoção da Bolsa com vistas à garantia da frequência escolar e ao fim da evasão, em função do trabalho precoce. O ex-presidente da FMIJ reconhece, porém, que inspirou-se no Artigo 64 do ECA que diz: “ Ao adolescente aprendiz até 14 anos de idade é assegurada a Bolsa Aprendizagem” (ECA, 1990). Assim, foi implantada a Bolsa, correspondente a meio salário mínimo, custeada pela Prefeitura.

A Bolsa Aprendizagem serviu de fundamento para a formulação, em 1992, de outro programa executado em parceria com Organização Internacional do Trabalho - OIT orientada pelas determinações da Convenção 138 de 1976 que deliberou sobre a idade mínima para admissão no emprego e a escolaridade compulsória até os 15 anos de idade. No final de 1991, segundo o ex-presidente da Fundação, a OIT estava em vias de instalar no Brasil o Programa IPEC³⁰, na intenção de erradicar o trabalho infantil.

Ainda segundo Henriques (2000), através do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA/ESUF-RJ foram realizados contatos e a uma técnica da OIT, Rosana Dias, esteve em Campos para orientação e formulação do projeto. A fundamentação da proposta enviada à OIT deu-se com base numa visita feita pela técnica na companhia de Henriques e do Prefeito Anthony Garotinho em que foram percorridos creches, escolas, núcleos preventivos da FMIJ e distritos da cidade onde havia concentração de crianças e adolescentes no corte de cana-de-açúcar.

³⁰ O Brasil foi incluído no Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil – IPEC em 1992, ao lado de países como a Índia, Quênia, Tailândia, Indonésia e Turquia.

A meta da proposta apresentada era retirar crianças dos canaviais e dos lixões de Campos dos Goytacazes, priorizando a faixa etária de 7 a 14 anos. O autor do projeto argumentava que era preciso mais do que uma rotina de recreação, de reforço escolar ou de orientação aos pais sobre a necessidade dos filhos freqüentarem a escola. Daí, a proposta de utilização da Bolsa, recurso que já era utilizado pela FMIJ com o já mencionado programa Bolsa Aprendizagem.

O projeto foi apresentado e defendido em Brasília. Além de disputar com diversas instituições do país, como Fundação ABRINQ, CUT, Projeto Axé e outras, a proposta da FMIJ enfrentou ainda duas outras dificuldades: a difícil aprovação de um convênio com o poder público (prefeitura) e a improvável aceitação da Bolsa como suporte para as medias sócio-pedagógicas.

Superadas essas dificuldades, em setembro de 1992, o coordenador do IPEC no Brasil, José Claret, veio a Campos para assinar o convênio entre a OIT e FMIJ. Tem origem, assim, o programa Desafio no qual as crianças e adolescentes, em complementação à escola formal, participavam de aulas de reforço, atividades esportivas e sócio-culturais e mensalmente recebiam a Bolsa equivalente a trinta dólares³¹. Posteriormente, a Bolsa foi estendida a meninas de 7 a 14 anos que realizavam trabalho doméstico. Ao todo 280 crianças foram retiradas dos canaviais e matriculadas na escola como condição para receber a bolsa e freqüentar os núcleos do Desafio instalados na sede da FMIJ, em Travessão, em Guandu, em Ururaí e na Aldeia.

No ano seguinte, através das avaliações da OIT e da própria instituição e, após a participação no Seminário Nacional das Agências Executoras do Programa IPEC, a Fundação buscou aprimorar o projeto implementando atividades de geração de renda, por meio de cooperativas destinadas a adolescentes maiores de 14 anos e sua família, entendida como parte da solução para a questão social da infância.

Em “Um sonho, por favor” Henriques (2000) defende que a atuação da FMIJ, por meio do projeto Desafio, e de outras instituições conveniadas a OIT foram, naquele início de década, vozes que denunciaram a precocidade do trabalho infantil e serviram de inspiração para a formulação do Programa de Erradicação do

³¹ O programa foi reformulado e atualmente não conta com o benefício da Bolsa, apesar de manter o nome Desafio.

Trabalho Infantil – PETI. Coordenado pelo Governo Federal em parceria com os Estados e Municípios, o PETI utilizou a Bolsa como recurso para a permanência da criança e do adolescente na escola. Numa entrevista concedida para este trabalho, Henriques lança críticas em relação ao uso da metodologia da Bolsa por outras personalidades políticas do País:

Adotamos a bolsa como medida compensatória na erradicação do trabalho infantil. Uma coisa eles não fizeram (referindo-se ao ex-Senador Cristovão Buarque e ao ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso): na originalidade da bolsa, se tinha uma visão da família não como parte do problema, mas como parte da solução. Nós Incentivamos a participação da família na geração de trabalho e renda; montamos - pena que destruíram - fabriquetas em fundos de quintais. Fabriquetas de vassouras... Os meninos ganhavam kits de ferramentas dos cursos que faziam, jardinagem, eletricista (HENRIQUES, 2010).

Na já referida entrevista, o primeiro presidente da FMIJ defende que a bolsa não pode ser a “madrasta da criança brasileira, da família brasileira”. Para ele, este recurso tem que ser uma medida de apoio; ela tem que ser um instrumento de libertação, de promoção humana. Por isso é importante o controle social, a participação da comunidade. Henriques declara que não crê na promoção humana onde não haja participação comunitária e familiar.

Henriques e outros dois entrevistados³² para os fins desta da pesquisa, na intenção de destacar o papel da FMIJ no cenário de atendimento a crianças e adolescentes, mencionaram uma publicação da Nova Escola, enfatizando o trabalho da instituição. Em 1994 a Revista Nova Escola denuncia, numa reportagem de capa, a exploração do trabalho precoce em diferentes partes do Brasil e destaca o trabalho da FMIJ através do projeto Desafio no esforço de proteger a integridade das crianças e adolescentes e garantir o direito à educação.

A idéia é construir uma metodologia que não se prenda apenas ao assistencialismo. [...] Em 1993 as crianças não abandonaram a escola na época da safra. Isso prova que tanto a metodologia quanto o valor da bolsa estão correspondendo às expectativas das crianças e de suas famílias. Além disso, a turma do Desafio conseguiu um índice de aprovação de 95% nas escolas públicas. (NOVA ESCOLA, 1994:19)

³² Mário Lopes, atual presidente da FMIJ e Pedro de Mello, diretor sócio-pedagógico da instituição.

Tanto a OIT como a Fundação estão conscientes de que o Projeto Desafio não é uma receita de solução para o problema do trabalho infantil. Ele representa, principalmente, uma forma de provocação, de mostrar à sociedade que é preciso encontrar coletivamente uma saída para a situação brasileira (NOVA ESCOLA, 1994:19)

Almeida (2005) cita uma publicação do jornal Monitor Campista datada de julho de 1995 com base na avaliação da ONU:

O Projeto Desafio tem servido de exemplo para várias cidades brasileiras. No início do ano passado uma equipe da Organização das Nações Unidas esteve em Campos, onde resolveu firmar e elaborar um documentário, baseado no trabalho dos programas da FMM. A intenção da ONU foi de exibir para mais de 50 países, o exemplo da solução de um grave problema e que certamente acontece nos quatro pontos do mundo: a exploração de menores privando-os dos direitos a eles reservados, onde em Campos, uma parcela de meninos e meninas esta sendo revertida. (Monitor Campista apud ALMEIDA, 2006:169).

Desse modo, o programa Desafio implantado em 1993 torna-se pioneiro no que se refere à transferência de renda a população pobre perpassando a garantia da escolaridade mínima, quando insere a preocupação com a formação profissional das crianças e adolescentes e impele à família a participar e contribuir no processo de garantia de direitos de cidadania.

Sede da Fundação Municipal da Infância e Juventude



Fonte: FMIJ

3.4 - Programas e Projetos

Em 2010 a FMIJ completa duas décadas de execução da Política de Atendimento a Criança e ao Adolescente de 06 a 17 anos e onze meses, no município de Campos dos Goytacazes. Atualmente a FMIJ executa programas e projetos sócio-psico-pedagógicos e esportivos, através de uma equipe multiprofissional composta por assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, fonoaudióloga, médicos, dentistas, nutricionista e professores que desenvolve metodologias, técnicas e procedimentos voltados para as crianças e adolescentes com vistas à garantia de direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8069/90), na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8742/93) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB (Lei 9394/96).

É um trabalho que, segundo definição da própria FMIJ, visa ao desenvolvimento das potencialidades das crianças e adolescentes como seres sociais, sujeito de direitos, através de atividades sócio-culturais e esportivas, de orientação para os estudos, cursos semiprofissionalizantes e preparação para o mercado de trabalho. Essas atividades são realizadas tanto na sede quanto nas suas unidades de atendimento, localizadas em diversos bairros e distritos do município. Além dos programas de caráter sócio-educativo, conta com seis unidades de acolhimento institucional voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, inclusive abuso e exploração sexual.

Os programas desenvolvidos pela FMIJ destinam-se a crianças e adolescentes do município, mas sua ação deve apreender também suas famílias. Neste sentido, está em atividade o projeto Família Presente, que fala sobre "A comunicação e sua importância no ambiente familiar - Prevenindo através do diálogo" que tem o objetivo de interagir com os adolescentes atendidos pela FMIJ e com os responsáveis, que devem dar continuidade ao trabalho em casa. Para Pedro Luiz Mello³³ diretor sócio-pedagógico da FMIJ, a intenção é estimular a reflexão dos pais com as questões pertinentes ao convívio familiar e a importância dos mesmos na formação dos filhos com a utilização do diálogo como ferramenta de prevenção

³³ Em declaração extraída do site

http://www.campos.rj.gov.br/portal/exibirNoticia.php?id_noticia=1395 em 3/5/2010

contra os problemas sociais como drogas, gravidez precoce, violência, entre outros. Para ele, trata-se de um canal de comunicação que se abre para a comunidade.

Outro tema que também está em discussão na FMIJ é o estado nutricional das crianças e adolescentes. Através da coleta de dados antropométricos os profissionais da FMIJ podem detectar possíveis erros alimentares que ocasionam desnutrição, baixo peso, sobrepeso e obesidade. De acordo com Pedro Luiz, além da coleta desses dados (peso, altura e idade), uma equipe de profissionais realizará reuniões com as famílias para juntos avaliarem o estado nutricional de crianças e adolescentes.

Além disso, conforme os documentos consultados, em sua atuação a FMIJ conta com diversos parceiros, tais como: 5º GBM; 56º BI; Secretarias da rede municipal de serviços; Guarda Civil Municipal; Polícia Militar; Polícia Rodoviária Federal; Vara da Infância da Juventude e do Idoso; Ministério Público; Conselho Municipal de Educação, Conselho Tutelar e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Importa destacar que o trabalho da Fundação Municipal da Infância e da Juventude, além dos programas e projetos mencionados a seguir, é responsável pelos acolhimentos (abrigos) públicos do município, quais sejam: Centro de Referência da Criança e Centro de Referência do Adolescente, Portal da Infância, Aconchego, Conviver e Cativar.

Hoje, não sei se porque a atividade do Conselho Tutelar ganhou uma outra conscientização, não sei a própria sociedade passou a denunciar mais os maus tratos...o fato é que hoje nós temos no município seis abrigos institucionais, seis casas de acolhimentos institucionais e mais duas privadas que é o Jornaleiro e a Casa Lar. Porque no dia em que essa cidade conseguir criar uma consciência de responsabilidade na geração de famílias, que as famílias se estruturarem, que haja emprego para os pais, que os pais não se estressem com as perguntas, com o comportamento dos filhos, que não haja agressões, que a família não se dissolva com facilidade, nós também não teremos por que ter tantos abrigos. (Gestor em entrevista, 2010).

Pela definição do site da FMIJ, “o acolhimento é um espaço de proteção, provisório e excepcional, destinado à crianças e adolescentes privados da

convivência familiar e que se encontram em situação de risco pessoal e social.” Nas dependências desses acolhimentos são realizadas atividades de caráter sócio-educativo, psico-social e de inclusão social juntos às crianças, aos adolescentes e às suas famílias.

O desafio não é criar abrigo, pelo contrário, o desafio é anunciar que estamos fechando um porque conseguimos resolver o problema de entendimento entre o adolescente, a criança e os pais. Fazer com que essa criança se reintegre a sua família; fazer com que algumas famílias adotem crianças que estão sob os nossos cuidados, enfim que essas crianças possam ter uma vida normal. Essas crianças não podem ficar no abrigo até 18 anos, depois saem sem uma referência de família, de parentesco. (Gestor em entrevista, 2010).

De acordo com informações cedidas pela FMIJ, o Centro de Referência de Adolescentes - CRA foi criado em abril de 1992. Inicialmente denominado Casa Abrigo, o CRA funciona atualmente como um Centro de Triagem, destinado aos adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, não infratores, em situações de rua, maus tratos, negligência, abuso sexual, usuários e dependentes químicos, encaminhados pelos dos Conselhos Tutelares, Ministério Público e Juizado da Infância e da Juventude.

Já as crianças menores de 12 anos são encaminhadas ao Centro de Referência da Criança - CRC dedicado às vítimas de violação dos direitos. Após o primeiro atendimento, algumas crianças permanecem nas mesmas dependências do CRA, junto ao projeto Lara que, atualmente mantido pela FMIJ, originou-se de uma iniciativa privada em 1996.³⁴

As crianças que não permanecem no Lara são encaminhadas aos demais acolhimentos existentes no município, tais como o Portal da Infância, criado em janeiro de 2008, a fim de diminuir o efetivo de crianças do Lara, do CRC. O Portal acolhe meninos e meninas de 7 anos a 12 anos incompletos. Também com o objetivo de acolher crianças de 0 a 12 anos, foi criado em outubro de 2009 o Projeto Aconchego.

³⁴ <http://www.campos.rj.gov.br/noticia.php?id=419>

O acolhimento Conviver foi criado em abril de 2009 como um espaço de proteção destinado aos adolescentes do sexo masculino na faixa etária de 12 a 18 anos, privados da convivência familiar e que se encontram em situação de risco pessoal e social. No mesmo período, em abril de 2009, foi fundado o acolhimento Cativar a fim de zelar pela integridade física e emocional de adolescentes de 12 a 18 anos do sexo feminino que tiveram seus direitos violados. De acordo com notícia publicada no site oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, a criação desses acolhimentos sob responsabilidade da FMIJ responde a uma decisão do Ministério Público Estadual, que determinou a retirada dos jovens dos projetos privados Casa Lar e Amar com base em denúncias de maus-tratos cometidos pela APIC, no começo do ano de 2009.³⁵

Desconsiderando a criação dos acolhimentos Conviver e do Cativar (que substituíram projetos que não eram de iniciativa pública), o surgimento de mais dois abrigos na cidade em 2008 e 2009 denunciam que a situação da infância e da adolescência em Campos tem se agravado no que se refere a violação de direitos. Para o Presidente da FMIJ, a diminuição de casos de abrigamento é um desafio para a atual administração. Para ele, o trabalho preventivo é fundamental para a mudança deste cenário.

Então hoje a fundação tem esse grande trabalho de proteção social especial através de suas casas de acolhimento, mas a nossa meta é que a gente leve os núcleos da Fundação para todos os bairros e distritos do município para que a gente possa agir de modo preventivo. Nós entendemos que se nós nos anteciparmos aos fatos, nós vamos evitar que as crianças tenham necessidade de ser abrigadas. Se pudermos ter nos bairros nossos núcleos de atendimento com esporte, cultura; que eles possam passar as horas que não estão na escola de forma prazerosa, tendo alguém que possa orientar nos estudos; a gente com isso vai ter a oportunidade de permitir a essas crianças chegar em casa satisfeitas, desestressadas e poder conviver com pais, como família e não um grupo de gladiadores brigando, agredindo e daqui a pouco parando em delegacia e terminando nos abrigos. (Gestor em entrevista, 2010).

Nessa direção, as ações visando à proteção social e garantia dos direitos são praticadas na FMIJ através dos programas Desafio, Projetos Especiais, Centro da Juventude, Centro de Vivência e Aprendizagem do Parque Prazeres e do Parque

³⁵ <http://www.campos.rj.gov.br/noticia.php?id=18450>. Acesso: 23 / 11 / 2009

Guarus, Guarda Mirim, Bombeiro Mirim, Campos Criança Cidadã e FortaleSer, apresentados a seguir.³⁶

Desafio - O Programa Desafio tem por objetivo proporcionar às crianças de 7 a 14 anos uma complementação à escola formal, através de projetos pedagógicos. Entre as atividades desenvolvidas estão: sessão de vídeo, debates, produção de textos e painéis coletivos, leitura, aulas-passeio, centro de estudos para elaboração de trabalhos e preparação para avaliações bimestrais. Essas atividades visam ainda despertar diferentes linguagens nas crianças e adolescentes, quais sejam, linguagem corporal, musical, gestual, plástica, oral e escrita, através de oficinas de teatro, música, artesanato, literatura, raciocínio lógico e saúde, higiene e nutrição.

Segundo o relatório do núcleo central do projeto, durante o 2º semestre de 2009 foi matriculado um quantitativo de 320 crianças e adolescentes. A média de frequência ficou em torno de 75% a 80%, com 24 desistências. Havia, nesse período, uma demanda de aproximadamente 250 crianças e adolescentes aguardando vagas no programa. O relatório do Desafio chama atenção para a participação da diretoria sócio-pedagógica nas atividades e eventos realizados. A relação de “pontos fracos” elaborada pelos técnicos do projeto menciona a falta de professores para orientar crianças/adolescentes em fase de alfabetização; falta de funcionários para trabalhar exclusivamente no portão de acesso às salas das oficinas e ao banheiro feminino. Escassez de veículos para viabilização de trabalhos externos do programa: visitas domiciliares, emergência, aulas-passeio, dentre outros. Espaço físico limitado e falta de telefone e materiais pedagógicos.

Centro da Juventude - O Centro da Juventude tem como objetivo geral proporcionar aos alunos oficinas semi profissionalizantes que possibilitem além dos conhecimentos básicos da oficina escolhida, “competência para viver a adolescência numa perspectiva de cidadania”. Aos adolescentes de 14 a 18 anos incompletos e que estejam matriculados e freqüentando a escola formal são ofertadas oficinas semi profissionalizantes de duração semestral, quais sejam: artesanato, marcenaria,

³⁶ As informações acerca dos programas em atividade foram extraídas, sobretudo, dos projetos e relatórios disponibilizados pela Diretoria Sócio Pedagógica da FMIJ. Contudo, alguns dados já podem ser visualizados no site <http://www.fmij.campos.rj.gov.br>, que estava indisponível na ocasião da coleta de dados. O site tornou-se disponível na ocasião das comemorações dos 20 anos da FMIJ, conforme convite no Anexo XIX.

arte em madeira, culinária, cabeleireiro, manicure, gráfica (criação, impressão e acabamento), reparador de eletrodomésticos, eletricista predial, mecânica, lanternagem, pintura e eletricista de automóveis. Através de sua equipe técnica, formada por assistentes sociais, pedagogas, psicólogo, professores e instrutores, o CJ busca despertar habilidades e potencialidades dos alunos a fim de viabilizar sua preparação para o mercado produtivo.

De acordo com o relatório referente ao segundo semestre do ano de 2009, o programa tinha como meta atender a 380 adolescentes. Com uma média de frequência de 255, foram matriculados para o semestre 423 alunos. Verificaram-se 168 desistências e havia uma lista de espera com 85 adolescentes interessados. Conforme a equipe do CJ, as oficinas mais procuradas são cabeleireiro/manicure, artes gráficas – criação, mecânica, pintura de autos e informática. O número de desistências chama atenção e pode estar associado ao fato de algumas oficinas encontrarem-se “obsoletas”, como relatou uma técnica entrevistada.

No mesmo relatório, consta uma relação de “pontos fracos e pontos fortes” elencados pelos técnicos do programa. Destes queremos destacar o entrosamento dos funcionários do CJ e as reuniões da pedagogia com os instrutores para planejamento e acompanhamento das ações, apontados como pontos fortes do programa. Por outro lado, o relatório assinala a falta de material, equipamentos e utensílios necessários para uso da equipe técnica e para as atividades das oficinas. Além disso, o espaço físico foi considerado inadequado para o atendimento da equipe técnica junto aos adolescentes e suas famílias. Conforme os profissionais do CJ, a modernização das instalações e implantação de novas oficinas (garçonaria, bar man, bijouteria, hotelaria, confeitaria/padaria, DJ, fotografia e filmagem, manutenção de computadores) são fundamentais para que o atendimento aconteça de forma mais eficaz e de interesse dos adolescentes.

Centro de Vivência e Aprendizagem do Parque Prazeres e Centro de Vivência e Aprendizagem do Parque Guarus - No núcleo do Parque Prazeres são atendidas crianças e adolescentes de 7 a 17 anos, com orientação para os estudos por meio da execução de projetos pedagógicos e oficinas de artesanato. A partir dos 14 anos os adolescentes freqüentam oficinas semi profissionalizantes de cabeleireiro, reparador de eletrodomésticos e manicure. Com uma meta de 250

alunos para o segundo ano de 2009, o CVA do Parque Prazeres matriculou 224 crianças e adolescentes. Com uma frequência média de 212 alunos, a equipe do projeto relatou 12 desistências.

Os profissionais do CVA Prazeres destacam de forma positiva o rodízio pedagógico (participação dos professores de maneira volante, por meio de temas) e uma maior participação da comunidade no programa. A aquisição de materiais pedagógicos e equipamentos para as oficinas e dependências do CVA também foi apontadas, bem como a implantação do Curso de Arte e Pintura. Destaca-se, ainda, o comprometimento de grande parte da equipe funcional e a atuação mais notável, por parte por parte da FMIJ, no cotidiano da unidade, como consta no relatório.

Em relação ao Parque Guarus, temos o registro de 77 crianças/adolescentes matriculadas para o ano de 2009. Com uma média de frequência de 80%, o relatório da equipe técnica aponta apenas 4 desistências. O relatório citado menciona como “pontos fortes” do programa, a participação mais efetiva dos responsáveis, a qualidade da alimentação, o bom relacionamento com a creche vizinha e demais Coordenações da FMIJ, bem como, a integração dos funcionários. Outro ponto de destaque foi a parceria com o posto médico local e o contato com a assistente social da Escola Fernando de Andrade, visto que os alunos da referida escola são os mesmo que frequentam as oficinas do CVA. Uma das alegações da coordenação do CVA Guarus é a transferência do núcleo para um outro espaço, maior e mais adequado pois, segundo o relatório consultado, o espaço disponível para o projeto se restringe a duas salas de aula, nas dependências da já mencionada escola.

Projetos Especiais - Projetos Especiais é fruto da fusão entre os projetos Esporte e o Programa Sócio-cultural que ocorreu em 2009. É um programa destinado a crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 18 anos incompletos, matriculadas nos seguintes programas da FMIJ: Desafio central, Guarda Mirim, Portal da Infância, Centro de Referência do Adolescente - CRA, Conviver, Cativar, Aconchego. Para os programa e acolhimentos mencionados, o atendimento se dá na sede da FMIJ. Já aos alunos do Centro de Vivência e Aprendizagem do Parque Prazeres e do Parque Guarus, as oficinas acontecem no próprio núcleo.

O programa oferece modalidades esportivas tais como Beach Soccer, Futsal, Handbol, Vôlei, Basquete, Taekwondo e Capoeira, a fim de prepará-los nos seus

aspectos físicos, psicológicos, sociais e pedagógicos. Os freqüentadores do programa participam de competições, possibilitando aos destaques inserção em clubes e equipes municipais. Além disso, são ofertadas aulas de música, dança, teatro e bate-lata (reciclart). Vinculada aos Projetos Especiais, entrou no ar, em caráter experimental, a Rádio Escola FMIJ. Restrito ao espaço da sede o canal de comunicação começou a funcionar em março do ano corrente, na ocasião da comemoração dos vinte anos da FMIJ.

Vale salientar que, entre as 429 matrículas de 2009, as oficinas mais procuradas são taekwondo e dança. Não obstante, a modalidade bate lata destacou-se e os alunos foram convidados a participar de vários eventos no município, como foi ressaltado no relatório semestral que consultamos. O referido relatório traz também uma relação de “pontos forte e fracos” do projeto. A equipe destaca positivamente o empenho do coordenador e do diretor sócio-pedagógico, o comprometimento dos professores e o entrosamento da equipe técnica. Mais uma vez, o espaço físico é apontado como “ponto fraco” reunindo falta de manutenção das quadras, campo, salas de música e de dança, secretaria e banheiros;

Campos Criança Cidadã - O Programa Campos Criança Cidadã (PCCC) é uma parceria entre a Fundação Municipal da Infância e da Juventude, o Exército Brasileiro (56ºBI), a Associação Beneficente Rio Criança Cidadã (ABRCC), o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a Diocese de Campos. O PCCC funciona desde 1998 no 56º BI de Campos, atendendo a quarenta adolescentes do sexo masculino, na faixa etária de 14 aos 18 anos incompletos, que estejam matriculados no ensino formal.

O programa tem por objetivo prestar assistência ao adolescente em situação de risco social, através da educação integral. Trata-se, de acordo com o projeto consultado, de atividades preventivas e complementares através de apoio pedagógico e reflexões ligadas aos valores humanos, à ética, à moral, ao civismo, às artes. Nas chamadas “estações de vivências” os alunos praticam esportes e participam de oficinas de música, marcenaria e “rancho”, nas modalidades de garçonaria e padaria. Segundo a equipe técnica do PCCC, o trabalho desenvolvido viabiliza o aprendizado prático profissionalizante com vistas ao “preparo para a vida” e a conquista da cidadania. Segundo o relatório consultado, no ano de 2009 foram

matriculados 45 adolescentes. Destes, 32 frequentavam as oficinas numa média de frequência diária de 24 adolescentes. Para o ano de referência, a equipe técnica registrou 9 desistências e 1 óbito.

O relatório semestral da equipe do PCCC assinala como “pontos fortes” do programa o espaço físico adequado e a integração da equipe de trabalho. Neste documento, os profissionais não falam em “pontos fracos” mas em oportunidades de melhorias para o bom desenvolvimento das oficinas, tais como: acesso à Internet, aquisição do material e maior divulgação do programa junto à comunidade com vistas ao alcance da meta de 40 alunos frequentando.

Guarda Mirim - Criado em 1997, o programa Guarda Mirim é desenvolvido pela FMIJ em parceria com a Guarda Civil Municipal. Esta parceria é realizada junto às secretarias municipais, que contam com a presença de Guardas Municipais, onde o adolescente desempenha diversas atividades de apoio. A inclusão de adolescentes neste programa obedece aos seguintes critérios: ter de 12 a 18 anos incompletos, estar matriculado na escola formal e comprovar baixa renda familiar, isto é, renda *per capita* inferior a R\$200,00. Os adolescentes selecionados recebem uma bolsa auxílio à família no valor de meio salário mínimo.

De acordo com o relatório do programa relativo ao primeiro semestre de 2009, foram realizadas 3.380 inscrições. Após a triagem baseada na renda familiar, foram visitados 900 candidatos, dos quais 300 (120 meninas e 180 meninos) foram selecionados para o programa. E este dado é, para a equipe técnica, um ponto forte do Guarda Mirim.

Os jovens, pelo que consta no projeto disponibilizado pela diretoria da FMIJ, contam também com instrução básica dos princípios éticos militares, além de treinamento de marcha preparando-os para os desfiles cívicos realizados na cidade. Aos adolescentes desse programa são disponibilizadas atividades diversas, como esportes, acompanhamento nos estudos e atividades sócio-culturais. A equipe multidisciplinar formada por assistente social, psicóloga e pedagoga desenvolve um trabalho técnico junto aos jovens e suas famílias. Segundo informações da coordenação do programa, o trabalho preventivo junto aos adolescentes e sua família, é um avanço no programa visto que possibilita maior eficiência e desempenho. Mas, o relato da equipe evidencia que a falta de materiais e recursos

como telefone para fazer contatos, tinta para impressão, carro para visitas domiciliares influencia negativamente o desempenho e a qualidade das atividades e dos projetos

Bombeiro Mirim - O programa Bombeiro Mirim é executado pela FMIJ em parceria com o 5º Grupamento de Bombeiro Militar e com a Fundação Municipal de Esportes. Em atividade desde 2000, o programa tem como principal objetivo formar multiplicadores dos princípios de defesa civil, proteção comunitária, preservação do meio ambiente e prevenção contra incêndios e acidentes.

O público alvo do Bombeiro Mirim são as crianças e adolescentes de nove a treze anos de ambos os sexos que estejam freqüentando a escola regularmente. Durante quatro meses, a turma formada por sessenta alunos recebe capacitação que envolve socialização, ações elementares de combate a princípios de incêndio, noções de salvamento e defesa civil e defesa do meio ambiente ministradas por instrutores do 5º Grupamento. São ofertadas ainda atividades culturais e esportivas, além de trabalhos temáticos voltados para “identidade, integração e cidadania” promovidos pela equipe técnica do programa.

Como consta no relatório de 2009, o projeto realizou 60 inscrições e registrou ao fim do período 13 desistências justificadas por questões de saúde ou incompatibilidade de horários. A equipe responsável pelo projeto ressalta a participação e o reconhecimento de pais e responsáveis quanto à eficácia do projeto. Relata como “pontos fortes” do projeto a integração da equipe de trabalho e a adequação do espaço físico para o desenvolvimento das atividades. Contudo, para melhor desempenho da equipe, o relatório sugere as seguintes aquisições: divisórias para as salas de atendimento, ventiladores, computador, televisão e aparelho de DVD pra realização das atividades

Fortale-Ser - O programa Fortale-Ser presta atendimento social e pedagógico à crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica, abuso e exploração sexual. O trabalho dedicado a população de 0 a 17 é peculiar entre os demais programas da FMIJ, visto que, nestes casos, os direitos já foram violados ou negligenciados.

De acordo com dados colhidos em conversa informal com uma coordenadora, entre outubro de 2002 e dezembro de 2005 foram realizados 565 atendimentos de abuso e 64 de exploração sexual contra crianças e adolescentes em Campos dos Goytacazes, através do programa Sentinela³⁷ do governo federal. O número de atendimentos referente a 2009 são preocupantes: segundo a coordenação do FortaleSer, foram registrados 291 casos na cidade. Sabemos, porém que este quadro não retrata a realidade. O índice de crianças e adolescentes que sofrem este tipo de violência é mascarado pelo medo de denunciar, pela falta de esclarecimentos quanto às implicações legais e pelo constrangimento da abordagem técnica.

O programa FortaleSer, além de oferecer procedimentos técnicos especializados para atendimento e proteção imediata às crianças e aos adolescentes vítimas de abuso ou exploração sexual e seus familiares, busca o esclarecimento e a sensibilização da sociedade através de campanha publicitária de caráter mobilizador e preventivo valendo-se de incentivo à utilização do “disk denuncia”, panfletagem nas ruas, escolas, hotéis, motéis, terminais rodoviários, etc e de palestras e debates nas escolas e nos espaços comunitários.

O relatório da equipe do FortaleSer traz diversos pontos de dificuldade para o exercício das atividades. Entre eles queremos mencionar a falta de recursos como internet e transporte e o reduzido número de funcionários qualificados para as demandas do programa, acúmulo de funções não remuneradas e o atraso no pagamento dos funcionários contratados.

Em todos os programas mencionados é oportunizada orientação para os estudos, informática, esportes (futsal, futebol, vôlei, handebol, basquete), capoeira, dança, música e teatro. Além disso, são disponibilizados uniformes, material pedagógico, alimentação e atendimento médico-odontológico. O que os relatórios dos programas mostram, no entanto, é que frequentemente os uniformes demoram a ser confeccionados e distribuídos e que, em alguns programas, nota-se a ausência ou atraso na distribuição de material pedagógico. Na maior parte dos programas, o espaço físico representa um ponto fraco para o desenvolvimento das atividades. Esses relatórios que citamos podem ser avaliados como instrumento valioso na

³⁷O Programa Sentinela foi substituído pelo Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que é desenvolvido no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS de abrangência local e regional.

relação entre a diretoria sócio-pedagógica e a coordenação de cada programa, desde que as demandas propostas sejam atendidas ou, ao menos avaliadas e respondidas. Sabemos, é claro, que o atendimento a cada uma das especificidades não é fácil e possível dentro de uma instituição. Mas as requisições mais persistentes e comuns aos projetos não podem ser negligenciadas.

Vale destacar que os programas da FMIJ têm como único pré-requisito a frequência escolar, seja na rede pública ou privada. Com exceção da Guarda Mirim que seleciona através de visitar domiciliar e vale-se do critério de renda, não há seleção sócio-econômica para ingresso nos programas ofertados. Porém, a maior parte dos meninos e meninas que frequentam a instituição é oriunda da escola pública e de famílias economicamente desfavorecidas que buscam a instituição a fim de “ocupar” o tempo ocioso dos filhos e/ou para que possam trabalhar.

Os objetivos dos programas executados, conforme listado, não sofrem grande variação. Apesar dos nomes dos programas serem diferentes, notamos que as principais diferenças estão na faixa etária atendida. Por outro lado, as demandas apresentadas pelos alunos e suas famílias, com frequência, fogem aos objetivos definidos pelos projetos que, resumidamente, intentam o reforço escolar e a semi-profissionalização.

Trata-se, como pudemos observar durante o trabalho de campo e a experiência de estágio, de um campo complexo com variadas e, às vezes, dramáticas situações. Podemos ilustrar esse leque com a ocorrência do furto de objetos e documentos pessoais de uma funcionária durante um momento de distração, enquanto prestava atendimento a uma aluna de dez anos, mais tarde identificada como autora da ação. Outro caso que se impôs e causou, como no primeiro relato, certo constrangimento e “sentimento de impotência” aos técnicos do programa, foi a presença de uma mãe de aluna alegando “que já não sabia o que fazer” e decidiu entregar a filha de 14 anos à FMIJ, em função do envolvimento afetivo da adolescente com um traficante da comunidade Tira-gosto, onde residiam.

Situações como estas ultrapassam os limites dos objetivos propostos pelos programas. Ora, como, na qualidade de pedagogo, assistente social ou psicólogo, um profissional poderá se responsabilizar e “dar conta” de casos tão específicos? É

evidente que, como profissionais, dispensarão às crianças, aos adolescentes e às suas famílias a orientação de que necessitam, sem, todavia, solucionar (como reclamam alguns responsáveis) uma questão que envolve diferentes práticas, de diferentes instâncias.

A despeito das discontinuidades, dos avanços e recuos característicos das transições políticas, trata-se de vinte anos implementando ações educativas e promocionais direcionadas para a perspectiva de “construção da cidadania” (como consta nos projetos consultados), atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas de violência e em situação de risco social, além de acolhimento provisório nos casos de maus tratos, negligência e situações de rua.

Comemoração pelo Aniversário da FMIJ



Fonte: CAPDEVILLE, Ivanisy, 2010

É na condição de sujeitos em formação que a esses meninos e meninas dos acolhimentos e dos programas da FMIJ devem estar disponíveis ações sociais e educativas respaldadas pelo viés da emancipação. Recuperamos aqui as proposições de Demo (2005) para enfatizar que a cidadania meramente assistida não é capaz de formar sujeitos aptos a transformação de sua realidade social. Não desconsideramos o fato de que, às vítimas de violação de direitos, de violência e de negligência sejam disponibilizadas medidas assistenciais de caráter emergencial. Nosso alerta é para que a “construção da cidadania” ensejada pelos programas da

FMIJ não se reduzam a ocupar o tempo ocioso das crianças e adolescentes. Mas sim, que constituam os passos iniciais para a equalização de oportunidades.

3.5 - FMIJ e trabalho social: uma leitura da equipe técnica

A equipe técnica da Fundação Municipal da Infância e da Juventude é composta por diversos profissionais como pedagogos, psicólogos, nutricionistas, médicos, professores, assistentes sociais e outros. Em virtude do reduzido tempo para a coleta e análise de dados e, em função do número de funcionários, decidimos que nossa amostra seria composta por psicólogos, pedagogos e assistentes sociais de todos os programas e abrigos da FMIJ, num total de 60 (sessenta) profissionais. Destes, conseguimos entrevistar apenas 3 (três) e entregar 42 (quarenta e dois) formulários. Junto à transcrição das entrevistas 3 (três), analisamos as respostas de 19 (dezenove) formulários devolvidos e respondidos, o que totaliza 22 (vinte e dois) depoimentos. Desse modo, os dados expostos a seguir originam-se nas informações e opiniões de 11 (onze) assistentes sociais, 6 (seis) psicólogos e 5 (cinco) pedagogos. As questões tratam basicamente da percepção que têm da instituição e de seu próprio trabalho.

As informações e opiniões recolhidas ficaram aquém de nossas expectativas. Nossa intenção era abrir um canal de interlocução com esses profissionais a fim de identificar suas apreciações e dar luz às suas demandas. Os formulários reunidos permitiram constatar que a pesquisa que se apresenta, não despertou interesse dos assistentes sociais, pedagogos e psicólogos, visto que muitas questões foram brevemente respondidas.

Constamos também respostas de diferentes roteiros muito parecidas, quando não iguais. Outro fato relevante foi a preocupação dos informantes com a preservação de sua identidade, o que dá indícios de uma autonomia relativa, ainda que sejam concursados. Em entrevista, um dos gestores comenta a preocupação com o anonimato e a classifica como insegurança: “É que alguns técnicos não têm segurança política do que estão fazendo. (...) Você não vai conseguir trabalhar com todos os técnicos.” (Gestor em entrevista, 2010)

A seguir, apresentamos a análise das entrevistas e respostas dos roteiros.

Entre os informantes, 19 responderam que conheciam a FMIJ antes de compor sua equipe e isso se deu através de contato com pessoas que trabalham na instituição e através das ações da FMIJ.

Em relação ao tempo de trabalho na FMIJ, 11 (onze) pessoas trabalham até 5(cinco) anos na instituição e outros 10 (dez) estão na FMIJ entre 5 (cinco) e 10 (dez) anos. Apenas 1(um) respondente trabalha há mais de 10 anos. Considerando a que instituição existe há 20 (vinte) anos, associamos estes dados ao fato de, inicialmente, os funcionários se ligaram à FMIJ em regime de contrato temporário.

Dos 22 (vinte e dois) respondentes, apenas 8 (oito) trabalham em outra empresa ou instituição. A maior parte, em escolas. Esse quadro revela que o trabalho como psicólogo, assistente social ou pedagogo é a principal ocupação da maioria dos participantes.

Perguntamos a esses psicólogos, pedagogos e assistentes sociais se conheciam a história da FMIJ, quando e por que foi criada e que pessoas estavam envolvidas no projeto. Destes, 6 (seis) disseram que não conheciam essa trajetória. Entre os profissionais que disseram conhecer a história da FMIJ, todos se referiam ao ano de 1990. Entre eles, apenas 3 (três) sinalizam que basearam suas respostas no Estatuto da instituição.

A fundação Municipal da Infância e Juventude, criada em 19/03/90, com o nome de fundação Municipal do Menor, pelo então prefeito Anthony Garotinho e Presidente da instituição Roberto Henriques, juntamente com diversos colaboradores, dentre eles os diretores de departamentos da Instituição Salvador Leite e Maria Josephina e os que faleceram em viagem de trabalho na ocasião Sebastião do Espírito Santo e João Perdecene.(Psicóloga).

Sim. Foi inaugurada em março de 1990 pelo prefeito da época Antony Garotinho e o secretário Roberto Henriques (Assistente social)

Em 13 (treze) formulários, o ex-prefeito Anthony Garotinho é mencionado como criador da FMIJ. Nos mesmos, o primeiro presidente da FMIJ, Roberto Henriques é mencionado 4 (quatro) vezes. Respostas como estas podem ser

interpretadas com base na idéia de personalismo, visto que os objetivos e as ações aparecem com menos destaque que as pessoas envolvidas.

Os trechos reproduzidos, a seguir, constituem parte das respostas dos profissionais na intenção de definir a FMIJ atualmente.

Eu acredito que a Fundação seja um local de efetivação de políticas públicas. Mas ainda com muita coisa por fazer. No início da Fundação a gente via muito lugar para acolher crianças e adolescentes. Acho que essa visão não é mais assim. Acho que a gente avançou em alguns pontos, alguns aspectos. A gente melhorou muito. Não é mais só aquele local que... Você tá aqui, o adolescente vem, a gente pergunta é isso mesmo que você quer? Você quer estar aqui? A prioridade é a escola normal e um dos critérios para estudar na Fundação é esse. Então, eu vejo um avanço muito grande. Agora, muita coisa ainda a desejar incluir. Mas eu acredito que é um local de efetivação de políticas públicas sim. (Assistente social)

Uma fundação que procura atender todos os segmentos ligados à infância e juventude a hoje os carros chefes são os abrigos e com a extinção de diversos núcleos preventivos por gestões anteriores (coordenador)

Apenas 2 (dois) entrevistados consideram que a demanda por programas sociais é plenamente atendida pela Fundação. Os demais apontam fatores que podem ser agrupados da seguinte maneira: falta de espaço físico que comporte mais crianças e adolescentes, número reduzido de pessoas qualificadas, poucas ações de caráter preventivo.

Perguntamos aos profissionais se já trabalharam com crianças e adolescentes em outras ocasiões. Entre os 22 (vinte e dois) que responderam, 12 (doze) já tinham experiência anterior com esse público.

Em seguida, pedimos que destacassem pontos positivos e negativos do trabalho com esses grupos etários. Apesar da utilização de diferentes termos, as respostas referentes aos pontos positivos gravitam em torno da possibilidade de informar, proteger e garantir direitos. Sobre os pontos negativos do trabalho com crianças e adolescentes, surge a resistência (principalmente dos adolescentes) em aceitar e absorver as orientações dos profissionais e, nesse mesmo sentido, a falta de apoio da família.

(...) os adolescentes em sua maioria, são tipicamente, não cooperativos, hostis e provocadores. Alguns apresentam agressividade, rebeldia e são opositores, desafiadores. Em alguns casos parecem cooperar até serem indagados diretamente sobre seus problemas de comportamento, tornando-se desconfiados e ressentidos. Apresentam ainda dificuldades para seguir regras e limites, carência, depressão, etc (psicóloga)

Contudo, a maior parte dos informantes declara como ponto negativo questões que não tem a ver diretamente com os assistidos, mas com a instituição. Nesta questão, o espaço físico e a falta de continuidade do trabalho no sistema de rede constituem pontos que pesam negativamente sobre o trabalho desses profissionais.

Tais declarações sinalizam que um dos desafios do processo de implementação do ECA se encontra na realização do princípio de participação e de co-responsabilidade das instituições e da sociedade, o trabalho em rede. Segundo CUNHA (1998), a política de atendimento do ECA é:

(...) a exigência de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais. Significa não apenas a importância e, até mesmo, imperatividade de cooperação entre órgãos do governo e entidades da sociedade civil, mas, sobretudo, a imprescindibilidade da ação solidária, da rede de serviços. (...) na perspectiva do ECA as entidades (governamentais e não-governamentais) só podem atuar articuladamente. Essa articulação deve conformar-se com um sistema de cooperação e parceria, em que as entidades se retroalimentam, potencializando o serviço oferecido. Do ponto de vista de uma política de atendimento, ninguém sobrevive isolado.(...) Na política de atendimento, cada um não só faz a sua parte como estimula e cobra que o outro faça a dele, pois existe uma saudável interdependência. O fazer de um somente será ético, na medida em que se encontre com o fazer de outro. No palco da nova política de atendimento, ninguém aparece sozinho. Ou a fogueira das vaidades se dissipa ou todos morrerão queimados (CUNHA,1998:49).

As zonas de conflito se concentram na viabilidade prática de implantação dessa política. Faltam ações efetivas capazes de garantir a sinergia necessária. Mas, sem dúvida, essas ausências também são explicadas por fatores mais amplos de resistência cultural. As instituições apontam fragilidades e percebem as limitações que circulam nesse campo e, dependendo do lugar e do ponto de vista de

quem vê e analisa o processo de implementação do ECA, há uma percepção generalizada de que cada um deveria fazer a sua parte. O problema é que essa visão implica outra: cada parte ainda não cumpre, de maneira devida, o seu papel.

Neste sentido, perguntamos aos técnicos da FMIJ se existia algo que pudesse ser melhorado para o bom desempenho de suas funções. Segundo a maior parte dos entrevistados, o trabalho em equipe e em rede não pode sofrer descontinuidade.

O que pode ser melhorado? Não só a FMIJ, mas todas as secretarias estarem envolvidas no mesmo objetivo, como por exemplo, agilizando os processos para cirurgias, possibilitando o abastecimento regular de alimentos, remédios, material de higiene de qualidade, providenciando moradia para os assistidos, maior agilidade da justiça para resolução dos casos, maior agilidade da polícia na ação de prender os violentadores (abusadores sexuais), etc (Psicóloga)

Além disso, mais uma vez, o espaço físico aparece como limitação. De fato, as limitações da infra-estrutura disponível para o atendimento às crianças e aos adolescentes e suas famílias implicam em empecilhos. A sede da FMIJ, como já foi relatado, ocupa um antigo solar no bairro da Lapa. Nele funciona o setor administrativo da instituição, mas também o núcleo central de programas como Desafio. Ainda que o trabalho desenvolvido na FMIJ aconteça de forma multidisciplinar e alguns atendimentos sejam coletivos, a adaptação do prédio às necessidades da equipe técnica não se deu de forma eficiente e/ou suficiente, visto que os profissionais precisam dividir um acanhado espaço no desempenho de suas funções. Dessa maneira, compromete-se, por exemplo, o princípio do sigilo e da privacidade necessários em alguns casos.

Nós esse ano tivemos dificuldade do tipo responder ao tribunal de contas, responder ao ministério público, muitas denúncias, obras que foram contratadas, pagas e não foram realizadas. Então, eu não pude bater um prego aqui a nível de investimento em obras e manutenção; mas já no ano que vem a gente deve melhorar as instalações. (Gestor em entrevista, 2010)

Todos afirmaram sentir ou ter sentido necessidade de leituras específicas para o trabalho na FMIJ. Entre eles, 3 (três) procuram ajuda dos colegas de

trabalho, 4 (quatro) buscam informações na internet, 5 (cinco) procuram o ECA e 10 (dez) buscam livros específicos para suprir suas necessidades.

A respeito da satisfação dos assistentes sociais, psicólogos e pedagogos com os resultados do trabalho que desenvolvem nos programas da FMIJ, obtivemos os seguintes resultados: 9 (nove) profissionais estão satisfeitos, 8 (oito) estão parcialmente satisfeitos e 5 (cinco) não estão satisfeitos com o produto de seu trabalho na instituição.

É satisfatório o resultado que obtemos, porém sempre estamos em busca do pleno desenvolvimento de cada um para o exercício da cidadania (Pedagoga)

Não. Não estou satisfeita. Pelo trabalho ser em equipe, meu trabalho às vezes depende do outro profissional. O que poderia ser melhorado se o profissional tivesse capacitação continuada e conhecesse suas atribuições. (Psicóloga)

Indagamos sobre a existência de programas, projetos de atualização e 12 (doze) profissionais informaram que estes não são ofertados pela FMIJ. Entre aqueles que responderam “sim”, 6 (seis) se referiram a seminários, palestras da prefeitura, não sendo específicos da Fundação. Outros 4 (quatro) mencionaram descontos viabilizados pela PMGC em alguns cursos de pós graduação.

As respostas supracitadas reiteram a necessidade de constante capacitação dos profissionais. Generalizamos aqui tal necessidade a todas as áreas de atuação junto às crianças e aos adolescentes da FMIJ, bem como suas famílias. Não somente psicólogos, assistentes sociais e pedagogos (que compõem nossa amostra), mas instrutores, técnicos administrativos, etc

Solicitamos que os informantes enumerassem características das crianças e dos adolescentes que frequentam os programas da FMIJ. Como a questão era aberta, surgiram diversas características. Conseguimos agrupá-las em função da maioria das respostas. Assim, temos que os assistidos da FMIJ são, de acordo com as respostas, majoritariamente marcados pela pobreza e seus desdobramentos, vítimas ou vítimas em potencial de diferentes formas de violação de direitos. Uma característica que aparece em muitas respostas é a falta de disciplina, sobretudo

dos adolescentes. Na maioria dos formulários, a carência afetiva surge como característica destes segmentos.

Devido o programa ser do órgão público, as crianças e adolescentes são oriundos de famílias de classe econômica baixa (geralmente). Crianças e adolescentes com rendimento escolar baixo, apresentação de baixa auto-estima, sem informação, com precário acesso a rede de atendimento médico, sem perspectivas quanto ao futuro, sem confiança na figura do adulto. (Psicóloga).

Pedimos que, na qualidade de profissionais do serviço social, da psicologia e da pedagogia, avaliassem a situação da infância e adolescência em Campos dos Goytacazes. Esta foi a questão menos respondida. Dos 22 (vinte e dois) informantes somente 8 (oito) dedicaram-se a este item do roteiro.

O que diagnosticamos em nossa atuação é a desestruturação familiar com alto índice de falta de planejamento, assim como violência e maus tratos (Assistente social)

A infância e juventude de Campos precisa urgentemente de um trabalho com eles de prevenção quanto às drogas, prostituição e para os adolescentes cursos profissionalizante. Também necessitam encontrar vagas para atendimentos psicológicos, fisioterapêuticos e fonoaudiológicos. (Psicóloga)

Outra vez a pobreza aparece como elemento que potencializa o quadro de negligência e/ou violação de direitos. De acordo com as respostas, o número de crianças e adolescentes vítimas de violência, maus tratos e envolvidas com drogas, crimes e vivendo nas ruas ou nos abrigos é crescente em virtude dos diferentes arranjos familiares e da falta de prevenção.

É importante chamar atenção para o fato de as respostas apresentadas para esta questão limitarem-se a falar (assim interpretamos) das crianças e adolescentes da FMIJ, o que pode ter se dado em função da formulação inadequada da questão ou em função da má interpretação da pergunta. Do contrário, somos levados a entender que os profissionais respondentes não fugiram das representações correntes na sociedade, na qual, por vezes, esses grupos são tomados como parte de um conjunto social homogêneo e unitário de indivíduos que se assemelham, em geral, por estarem situados em determinadas idades e por se lançarem sobre eles a expectativa de certos comportamentos e atitudes próprios daquela fase da vida.

Não podemos, no entanto, naturalizar o que é espontâneo. Ainda que, (provavelmente) esses psicólogos, assistentes sociais e pedagogos não dispunham de informações técnicas organizadas, é fundamental que a elaboração de diagnósticos ou a emissão de opiniões não se baseie apenas nas possíveis similaridades, como a idade em comum, mas também, e principalmente, nas diferenças sociais, econômicas e culturais.

Em outro item, indagamos sobre a influência do trabalho destes técnicos na vida dos assistidos. Entre as respostas mais freqüentes surge a garantia de direitos, a descoberta de novas habilidades e o resgate dos vínculos familiares.

Com base nas respostas, chamamos atenção para a importância da família (reconhecidas sua pluralidade de formas e singularidades) enquanto eixo articulador das políticas sociais e promoção social. Ficou evidente que é necessário articular programas, projetos, serviços e benefícios tendo como base a família, não se limitando, assim, ao que está aparente e urgente. O desenvolvimento da autonomia será proporcionado com ações que visem à potencialização das capacidades e habilidades para o exercício de cidadania na certeza de proteção social. Para nós, a centralidade da família na política de assistência social é significativamente positiva, visto que é uma estratégia de rompimento ou redução da fragmentação.

Em “Uma abordagem sócio educacional” Maria Lúcia Martinelli (1995) apresenta reflexões acerca do potencial transformador do Serviço Social enquanto prática social que deve ser pensada dialeticamente, ou seja, norteada pelos princípios do movimento e da contradição do real. Isto porque, para a autora, o Serviço Social em sua trajetória histórica tem se apresentado como prática fragmentada que não aspira a multiplicidade, a alteridade e a diferença que são elementos de uma identidade profissional marcada pela superação do princípio da inércia e da reprodução do real. Compartilhamos com a autora suas proposições e estendemos essa leitura aos demais profissionais envolvidos com a temática a que nos dedicamos: as políticas sociais para crianças e adolescentes.

Martinelli (1995) reconhece que o reposicionamento profissional perante às contradições da realidade não constitui tarefa fácil, tendo em vista a formação histórica da sociedade brasileira, caracterizada por relações de poder, subserviência e hierarquização de saberes. Contudo, elenca alguns pontos que contribuem para tal

exercício: uma nova prática social exige que, amparada historicamente, seja reconhecida como articulação de saberes socialmente construídos pelos agentes institucionais e usuários. A construção dessa nova prática passa também pela identificação de seu caráter educativo e político, visto que cria possibilidades para a realização de um trabalho com sujeitos sociais e políticos que contribuem para o fortalecimento da democracia e da cidadania, e não meros expectadores da História.

A autora em questão destaca, ainda, outras competências que precisam ser almeçadas pelos assistentes sociais (e acrescentamos aqui, pedagogos, psicólogos) comprometidos com uma ação transformadora, quais sejam: o reconhecimento do passado como instrumento para a compreensão do presente e o estabelecimento de uma nova relação com a profissão, com os outros profissionais e com a instituição tendo claro que a produção da prática se dá não somente pelos contratantes e pelos agentes institucionais, mas também pelos usuários que a legitimam.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atenção voltada para a infância e a adolescência, sobretudo pobres, e, mais tarde, as políticas sociais caracterizaram-se conforme o contexto político, econômico, social e cultural de cada época. Nessa trajetória implementam-se ações de caráter caritativo, com forte orientação religiosa; ações de caráter coercitivos, disciplinar e finalmente, ações baseadas na garantia de direitos resguardados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990. Contudo, a respeito desse percurso, Rizzini e Pillotti (2009) evidenciam que:

Instituições foram erguidas para ampará-la; leis foram formuladas para protegê-la; diagnósticos alarmantes demandaram novos métodos para a sua educação ou reeducação; experiências de atendimento foram implementadas, visando debelar o abandono e a criminalidade. O problema, no entanto, persiste e hoje atinge milhões de crianças. O desenrolar dessa história, ainda muito pouco conhecida em nosso país, precisava ser pesquisado, ordenado, interpretado e escoimado das impressões enganosas, que sugerem uma longa caminhada, quando, na verdade, quase não se saiu do mesmo lugar de origem. No decorrer do tempo, a infância foi tratada de diversas maneiras. As relações sociais com a família, com a Igreja, com o Estado e com outros estamentos da sociedade perpetuaram valores morais, religiosos e culturais, reproduzindo dominadores e subjugados em seus papéis. (RIZZINI; PILOTTI, 2009:15).

Trata-se de uma longa trajetória na qual, junto aos meninos e meninas, destacaram-se diferentes atores e ações. Rizzini e Pilotti (2009:17), numa leitura histórica, enumeram “algumas das mãos pelas quais eles passaram ao longo dos últimos séculos”. Nesses termos, durante o período colonial, as crianças indígenas recebiam dos jesuítas os ensinamentos com vistas à catequização e conversão dos adultos aos valores cristãos. Posteriormente, com a larga utilização da mão-de-obra escrava proveniente da África, as crianças escravas viviam em condições precárias, tornando-se vítimas de abandono. Com a Lei do Ventre Livre (1871), esses meninos e meninas eram mantidos pelos senhores até os 14 anos e depois entregues aos cuidados do Estado, mediante indenização pelos gastos com sua criação. Havia, ainda, a opção de trabalhar gratuitamente (até os 21 anos) a fim de ressarcir o senhor de seus gastos.

“Nas mãos das Câmaras Municipais e da Santa Casa de Misericórdia”, as crianças abandonadas eram acolhidas através das Rodas dos Expostos (1726), mantidas pelos impostos e doações. Por volta dos sete anos de idade, dava-se a intervenção dos Juízes que variava conforme interesse de famílias que desejassem manter essas crianças, freqüentemente encaminhadas para trabalhos domésticos.

Outra medida que marca essa trajetória é o acolhimento asilar de órfãos ou abandonados ou que tivessem fugido do controle da família e representassem ameaça à ordem pública. Mantidas pelas obras religiosas e pelo poder público, essas instituições impulsionaram a educação para o trabalho, uma tendência do século XIX. Diferentes denominações foram adotadas ao longo dos anos, tais como escola de preservação, premonitória, escola de reforma, educandário, etc. Porém, segundo Rizzini e Pilotti (2009), sendo a instituição voltada para a prevenção ou para a regeneração, a meta era a mesma: inculcar o sentimento de amor ao trabalho e uma conveniente educação moral, como aparece no regulamento do Abrigo de Menores de 1924.” (RIZZINI E PILOTTI, 2009:20)

O combate à mortalidade infantil reuniu esforços de higienistas e filantropos cujas ações destinavam-se as condições de higiene das casas e dos asilos, isto é, ao meio ambiente onde viviam as crianças e suas famílias. Suas medidas diferenciavam-se da caridade em função do amparo científico. Essa era a alegação dos filantropos que, segundo os autores citados, buscavam resultados imediatos e buscavam a transformação dos “desviantes” em sujeitos úteis. Nesse curso histórico, a família, social e economicamente desfavorecida, aparece como incapaz de cuidar de seus filhos, o que justificava a intervenção do Estado, através dos juristas, no sentido de decidir sobre o destino das crianças por meio de recolhimento e suspensão do Pátrio Poder.

Já na era Vargas, “nas mãos do Estado”, as crianças e suas famílias tornam-se destino de ações baseadas pela noção de cidadania da época, isto é, o trabalhador como “capital humano do país”. Nesse sentido foram executadas políticas de proteção materno-infantil e de formação profissional. Data desta época, a criação de instituições marcadas por corrupção, clientelismo e maus tratos aos internos, como é o caso do Serviço de Assistência ao Menor – SAM.

A questão social da infância e da adolescência, durante a ditadura militar passava pela idéia de ameaça à ordem e à segurança nacional. A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM e a Política Nacional do Bem-Estar

do Menor – PNBEM foram criadas na intenção de controlar a assistência a este segmento para que “não viesse se transformar em presa fácil do comunismo e das drogas, associados no empreendimento de desmoralização e submissão nacional” (RIZZINI E PILOTTI, 2009:27). A atuação da FUNABEM e de suas unidades estaduais (Febens) caracterizou-se pelo controle autoritário e centralizado, valendo-se em larga escala das medidas de internação, em detrimento do processo de reintegração familiar e comunitária.

Importa lembrar que as ações voltadas a esse público eram orientadas pelo Código de Menores de 1927. Já no fim do regime ditatorial, em 1979, o código sofreu uma revisão concentrando o poder de decisão sobre os “menores”, nas mãos dos juízes. Consagrou-se, nessa ocasião, a situação de irregularidade dos menores que ia desde a privação de condições de subsistência e negligência da família, até autoria de infração penal.

Os princípios e as formas de atenção às crianças e aos adolescentes efetivadas nessa trajetória passaram por diversos questionamentos a partir da década de 1980, quando se delineou um novo paradigma de trato das questões relacionadas ao segmento em questão. Com as determinações da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, deve ser assegurado aos meninos e meninas brasileiros, com prioridade absoluta, a proteção contra todo tipo de abuso e negligência.

A questão da infância e da adolescência, enquanto sujeitos de direitos, passa a ser um dever compartilhado entre a família, a sociedade e o Estado. Ao criar um novo modelo de atendimento público e de atenção aos direitos da infância e juventude, o ECA vislumbrou um conjunto de ações que atinge ao mesmo tempo os sistemas de justiça, as esferas governamentais e várias representações da sociedade civil. É esse diversificado conjunto de políticas intersetoriais que vem procurando reservar, especialmente para as crianças e adolescentes das camadas menos favorecidas, um outro lugar social.

A Fundação Municipal da Infância e da Juventude compõe o quadro de instituições surgidas, desde então, dedicadas a executar programas para este segmento social. Na conjuntura da descentralização política e administrativa orientada pela Constituição Federal de 1988, a FMIJ foi idealizada e motivada, sobretudo, pelo expressivo número de crianças e adolescentes nas lavouras de cana de açúcar do município de Campos dos Goytacazes. A dedicação contra o

trabalho precoce e a favor da educação tornou-se o objetivo do programa Desafio, o pioneiro da FMIJ. A instituição reuniu programas e projetos realizados por diversas secretarias municipais e tornou-se referência no atendimento às crianças e aos adolescentes, através de ações implementadas na sede e nos núcleos distribuídos pelo município.

Desde 1990 a FMIJ passou por várias administrações³⁸ e, ao longo dos anos, as preferências políticas e partidárias impuseram-se à viabilização e garantia dos direitos dos meninos e meninas assistidos pelos seus programas. Relatos recolhidos durante a pesquisa e a observação na sede da FMIJ permitiram-nos evidenciar que o funcionamento institucional sofre influência direta dos arranjos políticos do município. A extinção de programas, a desativação de núcleos, a falta de profissionais e de recursos para transporte, manutenção e, entre outros, alimentação implicam na descontinuidade de ações e prejudicam o funcionamento da instituição comprometendo, assim, o estímulo e o desempenho dos alunos.

O próprio andamento da presente dissertação, durante a coleta de dados, foi imensamente prejudicado pela mudança de gestão durante um período de pleito eleitoral muito conturbado no município, marcado por denúncias, cassações, demissões de funcionários contratados e outras questões político-administrativas que roubaram a atenção dos servidores da PMCG, não sendo diferente na FMIJ. Essas e outras implicações incidiram sobre o trabalho de campo, resultando numa coleta de dados morosa e (julgamos) incipiente.

Outro limite identificado neste trabalho foi a seleção da amostra. A fim analisar as políticas sociais destinadas à infância e à adolescência de Campos dos Goytacazes a partir da trajetória e dos programas implementados pela FMIJ, optamos por entrevistar gestores, ex-gestores e técnicos responsáveis pela elaboração e execução das ações. Identificamos (já durante a análise) que a ausência “da voz” dos alunos e ex-alunos se fez notar. Suas opiniões e narrativas (é o que supomos) serviriam de contraponto às falas dos gestores e dos profissionais entrevistados. Sem inseguranças e amarras políticas, os meninos e meninas que freqüentam ou freqüentaram a FMIJ teriam a liberdade de expressar suas demandas e indicar até ponto os programas influenciam ou influenciaram negativa ou

³⁸ Anexo X

positivamente suas vidas e de suas famílias. Fica aqui a oportunidade para elaboração de outras pesquisas.

Na reunião de informações acerca da trajetória dessa instituição, percebemos entre os entrevistados, um esforço em destacar “personagens” dessa História. Sobretudo entre funcionários mais antigos, os gestores e ex-gestores, é destacada a participação do prefeito da época Anthony Garotinho, preocupado com o significativo número de crianças e adolescentes fora da escola e no corte de cana; o falecimento de dois funcionários em virtude de um acidente automobilístico durante o trabalho, também aparece com dado insistente nas entrevistas. Entre os mesmos informantes, é reiterada a parceria alcançada com o OIT e a publicação de uma reportagem sobre o trabalho da FMIJ na revista Nova Escola.

A presença desses temas nas falas dos entrevistados citados conduz ao entendimento de que há um consenso, uma “história oficial” da instituição. Constatamos que se trata de momentos e eventos considerados fundantes da FMIJ. O interesse de um periódico de abrangência nacional e o convênio com um organismo internacional servem, a nosso ver, de elementos para argumentar a importância da instituição naquele início de década, quando as expectativas de mudanças com a retomada da democracia começavam a se concretizar.

Apesar dos imensos desafios ainda existentes, os avanços no campo jurídico e nas políticas sociais são incontestáveis. No campo de ação profissional abriram-se possibilidades de práticas inovadoras no novo e vigente ordenamento jurídico. No entanto, há também o risco de retrocessos conservadores e a permanência de práticas e comportamentos políticos tradicionais que ameaçam o exercício dos chamados direitos de cidadania. Uma instituição com vinte anos de atuação junto às crianças e aos adolescentes não pode, pela garantia desses direitos, sucumbir perante mandos e desmandos, arranjos políticos que negligenciam o bem comum em favor dos interesses de grupos privilegiados.

Importa lembrar que o Brasil convive há séculos com formas de pobreza, maus tratos, exploração, negligência e outros elementos que constituem a questão social da infância e da adolescência. A expectativa de mudança ensejada pela CF/88 e pelo ECA/90 demanda tempo e, a despeito dos avanços já alcançados, não se consolidará em duas décadas.

V – BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Cléa. *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Campos dos Goytacazes (RJ): um estudo sobre a inclusão da população negra*. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF, 2006.

ALMEIDA, Érica T. Vieira de. *Modernização e Cidadania: heranças de um pacto conservador*. Boletim Técnico do SENAC. Rio de Janeiro, v27, n2 maio/ago, 2001.

_____. *Diagnóstico das condições da infância e juventude de Campos dos Goytacazes*. 1. ed. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2006. v. 1. 133 p.

ARRETCHE, Marta. *Mitos da descentralização: mais eficiência e democracia nas políticas públicas?* *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 31, pp. 44-66. (1996)

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Fundamentos da investigação qualitativa em educação: uma introdução*. In: *investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Portugal: Porto Editora, 1994.

BOSCHI, Renato Raul. *Descentralização, Clientelismo e Capital Social Na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador* *Dados*. V.42 N.4 Rio de Janeiro, 1999.

BRASIL. *Constituição Federal 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal – Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2003

BRASIL. *Lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente*.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Fundação Municipal da Infância e Juventude. Projeto do Programa Bombeiro Mirim*

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Fundação Municipal da Infância e Juventude. Projeto do Programa Guarda Mirim*

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Fundação Municipal da Infância e Juventude. Projeto do Programa Campos Criança Cidadã*

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Fundação Municipal da Infância e Juventude. Projeto do Programa Centro da Juventude*

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Fundação Municipal da Infância e Juventude. Projeto do Programa Fortale-Ser*

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Fundação Municipal da Infância e Juventude. Projeto do Programa Desafio*

- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Fundação Municipal da Infância e Juventude. Projetos Especiais
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Fundação Municipal da Infância e Juventude. Projeto do Centro de Vivência e aprendizagem
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Fundação Municipal da Infância e Juventude. Relação de Abrigos, Programas e Projetos
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei Estatuto da Fundação Municipal da Infância e Juventude.
- COUTO, Inalda; MELO, Valéria. Reconstruindo a história do atendimento à infância no Brasil. In: BASÍLIO, Luiz; EARP, Maria de Lourdes; NORONHA, Patrícia. (orgs). *Infância Tutelada e Educação: História, Política e Legislação*. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.
- CUNHA, José Ricardo. Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente. In: DINIZ, Andréa & CUNHA, José Ricardo (orgs) Rio de Janeiro: Litteris Ed., Kro Art/ Fundação Bento Rubião, 1998
- DELGADO, Mario; THEODORO, Mario. Política social: universalização ou focalização –subsídios para o debate. IPEA *políticas sociais – acompanhamento e análise* | 7 | ago. 2003. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br>
- DEMO, P. *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. São Paulo, Editores Associados, 1995.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). *A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995.
- _____. *Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento*. IPEA Políticas sociais - acompanhamento e análise | 11 | ago. 2005
- FARHAT, Eliane. *Meninos e Meninas pobres: a utopia da sobrevivência*. Monografia de Graduação. Campos dos Goytacazes: UFF, 1992.
- GUARÁ, Isa. *Crianças e Adolescentes: Necessidades e Direitos*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 1994.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na Sociologia*. 5^a edição. Petrópolis: Vozes, 1997.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização?. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 26, n. 4, Dec. 2006 <http://www.scielo.br/>

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina. *Técnicas de pesquisa*. 3^a edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

MARTINELLI, Maria Lúcia. *Uma Abordagem Sócio-Educacional* In: O Uno e o Múltiplo nas Relações entre as Áreas do Saber. São Paulo, Cortez, 1995.

MARTINS, Aline, Conselhos de Direitos: democracia e participação popular. In: APOLINÁRIO, MATOS e LEAL (orgs), *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

MELLO, Cássia. *Políticas públicas e o adolescente infrator - os desafios da liberdade assistida: educação, profissionalização e mercado de trabalho*. Dissertação de Mestrado. Campos dos Goytacazes, UENF, 2006.

NOVA ESCOLA. Ano IX – nº75 – maio de 1994, pp.12-19

NAVARRO, Carlos Alberto. *Royalties do Petróleo, Estudo do caso de Campos dos Goytacazes*. Dissertação de Mestrado. UCAM: Campos dos Goytacazes, 2003.

OTTMANN, Goetz. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 74, Mar. 2006. www.scielo.br/scielo. acesso: 25/05/ 2010.

PEREIRA, Beatriz. *“se conselho fosse bom”*: reflexões sobre os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente da região norte e noroeste fluminense. Dissertação de Mestrado. Campos dos Goytacazes, UENF, 2008.

DINIZ, Andréa e CUNHA, José Ricardo. *Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente/ organização*. – Rio de Janeiro: Litteris Ed. KroArt: Fundação Bento Rubião, 1998.

PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). *A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2 ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene & RIZINNI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene. Pontos de Partida para uma história da assistência pública à infância. In: PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). *A arte de governar crianças. A*

história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995.

SALES, Mione; MATOS, Maurílio e LEAL, Cristina. (orgs), *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da Pobreza*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. www.schwartzman.org.br

SEGUNDO, Rinaldo. Notas sobre o direito da criança . *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3626>. Acesso em: 05/02/2009.

TERRA, Denise; OLIVEIRA, Elzira; GIVISIEZ, Gustavo. *Os Municípios novos ricos do petróleo são mais solidários com sua população?* Anais do X Colóquio Internacional sobre o Poder Local, Salvador, 11 a 13 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>. Acesso em: 12/05/2008.

VASCONCELOS, Ana Maria. Serviço Social e Prática Reflexiva. *Em Pauta*, n10, jul/1997.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: Propostas e Vicissitudes da Política de Atendimento a Infância e Adolescência no Brasil Contemporâneo. In: Francisco Pilotti; Irene Rizzini. (Org.). *A Arte de Governar Crianças*. 1 ed. RIO DE JANEIRO: Instituto Interamericano del Niño; Editora Universitária Santa Úrsula; AMAIS Livraria e Editora, 1995, v. pp. 299-346.

VI - ANEXOS

Anexo I - Tabela da distribuição etária de crianças e adolescentes em Campos dos Goytacazes / RJ.

Idade	Quantidade
Menos de 1 ano	6958
1 ano	7215
2 anos	7116
3 anos	7288
4 anos	7373
5 anos	7826
6 anos	7465
7 anos	7412
8 anos	7167
9 anos	7177
10 anos	7561
11 anos	7570
12 anos	7854
13 anos	7381
14 anos	7786
TOTAL	111. 149

Fonte: Diagnóstico das condições sócio-econômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes, com base em dados do IBGE, Censo 2000.

Anexo II – Tabela da população abrigada em Campos dos Goytacazes distribuída por motivo de abrigamento.

Motivo do abrigamento	Número de abrigados
Negligência	39
Abusos físicos ou psicológicos	14
Suspeita / abuso sexual	13
Pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas	8
Abandono pelos pais ou responsáveis	5
Em razão de sua conduta	5
Situação de rua	3
Orfandade	2
Responsável impossibilitado de cuidar por motivo de doença	2
Carência de recursos materiais da família ou responsáveis	1
Conflitos no ambiente familiar	1
Prostituição dos pais	1
Uso abusivo de drogas ou álcool	1
Outros	1
Transferências	4
TOTAL	100

Fonte: www.mp.rj.gov.br 2008

Anexo III – Tabela das reclamações encaminhadas aos Conselhos Tutelares de Campos dos Goytacazes entre janeiro de 2002 e abril de 2004.

Tipo de Reclamação	Número
Solicitação de matrícula	313
Maus tratos e negligência por parte dos responsáveis.	311
Apenas negligência	309
Solicitação de programas de assistência social à família	188
Violência doméstica	186
Falta de autoridade dos responsáveis	173
Abuso sexual	151
Outros	106
Solicitação de guarda	95
Abandono por parte dos pais ou responsáveis	93
Envolvimento com drogas	64
Solicitação de registro de nascimento	57
Trabalho Infantil	56
Fome	53
Solicitação de acompanhamento de menores	53
Abandono do lar pelos filhos	49
Não declarado	44
Furto/roubo	43
Adolescente como agressor	42
Agressão por parte de terceiros – se adulto	40
Agressão por terceiros – se criança ou adolescente	10
Solicitação para acompanhamento psicológico	27
Solicitação de transferência escolar	24
Desaparecimento	20
Envolvimento com álcool	18
Acordo para pensão alimentícia	17
Curso profissionalizante	15
Estágio laborativo	13
Agressão por terceiros – agressor não declarado	06
Porte de arma	06
Vítima de Homicídio	05
Assalto a mão armada	02
Prática de homicídio	01
TOTAL	2590

Fonte: Diagnóstico das condições sócio-econômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes.

Anexo V – Resposta à carta de apresentação encaminhada ao Presidente da Fundação Municipal da Infância e Juventude



Ofício nº 1.230/2009
Assunto: Informação

Campos dos Goytacazes, 24 de julho de 2009.

Prezada Senhora,

Em resposta à solicitação de V. S^a, informamos que é com imenso prazer e alegria que receberemos a pesquisadora Ivanisy da Silva Amaral Capdeville.

Informamos, ainda, que esta Fundação encontra-se à disposição dessa Universidade, inclusive para outros pesquisadores.

Sem mais para o momento, ensejamos protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,


Mário Lopes Machado
- Presidente -

Mário Lopes Machado
PRESIDENTE DA F. J.
TR: 21.588

À
Universidade Estadual do Norte Fluminense
A/C. Laboratório de Estudos de Educação e Linguagem
Prof^a Sílvia Alicia Martinez

Anexo VI – Carta anexada ao roteiro de entrevistas



Prezado(a) Assistente Social, Pedagogo(a) ou Psicólogo(a),

Solicitamos que, por gentileza, responda as questões a seguir a fim de contribuir para a coleta de dados da pesquisa cujo propósito é analisar as políticas sociais para a infância e adolescência do município através da trajetória da Fundação Municipal da Infância e Juventude – FMIJ.

Ressaltamos que o Senhor Mario Lopes, presidente desta instituição está ciente de nosso interesse e autorizou este trabalho junto à equipe técnica da FMIJ, conforme anexo. Cabe destacar, ainda, que o conteúdo da pesquisa estará restrito aos pesquisadores e os informantes não serão identificados.

Agradecemos sua participação.

Aluna: Ivanisy Amaral Capdeville

ivanisy@yahoo.com.br – (22)92193508

Silvia Martínez – Orientadora

silvia@uenf.br

Anexo VII – Roteiro de entrevistas



ROTEIRO

- 1 - Qual é a sua formação?
- 2 - Em que ano concluiu sua graduação?
- 3 - Qual o cargo que você ocupa na Fundação Municipal da Infância e Juventude?
- 4 - Há quanto tempo?
- 5 - Você já ocupou outro cargo na FMIJ? Qual?
- 6 - Você trabalha em alguma outra instituição ou empresa? Onde?
- 7 - Como se deu seu ingresso na FMIJ?
- 8 - Antes de compor sua equipe técnica, você conhecia a FMIJ? Quais eram as suas referências sobre a FMIJ?
- 9 - Você conhece a história da FMIJ? Quando e por que foi criada? Quem esteve envolvido neste projeto? Fale sobre esta trajetória.
- 10 - Como você define a FMIJ hoje?
- 11 - Na sua opinião, que princípios orientam a formulação e execução dos programas/projetos da FMIJ?
- 12 - Como os programas e projetos são elaborados e revistos?
- 13 - Em que programa(s) você está inserido? Fale dos seus objetivos e principais resultados.
- 14 - Qual é o público alvo e como se dá a seleção para o programa em que você atua?
- 15 - Mencione algumas características das crianças e/ou adolescentes assistidos?
- 16 - Fale dos pontos positivos e negativos do trabalho com crianças e adolescentes.
- 17 - Você já trabalhou anteriormente com este segmento social? Em que ocasião?

18 - Que atividades você desenvolve nesse(s) programa(s)?

19 - O que há de específico no seu trabalho na FMIJ?

20 - Como e com que frequência vocês avaliam os resultados do programa?

21 - Em sua opinião, a FMIJ atende plenamente a demanda da infância e adolescência de Campos? Comente.

22 - Em que medida seu trabalho influencia ou não a vida das crianças e adolescentes assistidos?

23 - Você está satisfeito/a com os resultados do seu trabalho? Existe algo que pode ser melhorado? O que?

24 - Existem programas de atualização dos profissionais ligados a FMIJ? Caso afirmativo, você participou de algum? Qual?

25 - Em algum momento do seu trabalho com este segmento você sentiu necessidade de alguma leitura ou estudo específico? Caso afirmativo, como supriu esta falta?

26 - Na qualidade de profissional (assistente social, pedagogo, psicólogo), faça um diagnóstico/avaliação sobre a situação da infância e adolescência em Campos.

27 - Você conhece a rede de proteção à infância e adolescência de Campos? Como ela está composta?

28 - No desempenho de suas funções na FMIJ, você sente necessidade de contactar a rede protetiva? Se sim, quais órgãos você mais contacta? Com qual frequência?

29 - Deseja tecer algum comentário, crítica ou sugestão? Utilize este espaço final como julgar pertinente.

Anexo VIII – Carta de solicitação de entrevista encaminhada ao primeiro Presidente da Fundação Municipal da Infância e Juventude, Roberto Henriques



UENF
Universidade Estadual
do Norte Fluminense

Laboratório de Estudos de
Educação e Linguagem
LEEL/CCH

Avenida Alberto Lamego, 2000
Campos dos Goytacazes - RJ - Horto
Cep: 28015-620
Tel: 0XX.22-27397039

Campos dos Goytacazes, 15 de outubro de 2009

De: Prof. Silvia Alicia Martínez
Laboratório de Estudos de Educação e Linguagem
Programa de pós-graduação em Políticas Sociais

Para: Roberto Sales Henriques da Silveira
Secretário de governo Prefeitura Municipal de Campos dos
Goytacazes

Assunto: Apresentação de aluna de Pós-Graduação para entrevista

Pela presente apresento a aluna do Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais **Ivanisy da Silva Amaral Capdeville** cuja pesquisa visa conhecer a trajetória histórica e os atuais Programas e Projetos da Fundação Municipal da Infância e Juventude da Prefeitura Municipal, com o intuito de aprofundar o conhecimento acadêmico sobre as políticas sociais para a infância e juventude que possa trazer subsídios para uma reflexão e aperfeiçoamento das práticas de educação social.

Sabendo da sua participação-chave na criação da Fundação, gostaríamos de solicitar seu valioso depoimento que em muito contribuirá para desvendar a implementação do projeto inicial da FMIJ.

Aguardando uma resposta positiva, atenciosamente,


Silvia Alicia Martinez
Orientadora

Anexo IX – Convite para as comemorações dos 20 anos da FMIJ

A Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes através da Fundação Municipal da Infância e Juventude e o Patronato São José convidam V.ª S.ª para as comemorações de aniversário de 20 anos da FMIJ e 77 anos do IPSJ, a realizar-se no dia 19 de março em sua sede.

Local: Av. Rui Barbosa, 553 - Lapa

Programação:

- 8 hs: Hastearamento de Bandeiras;*
- 8h 30 min.: Formatura da Guarda Mirim Municipal, turma Dr. Chicão*
- 9h 30 min.: Missa Ação de Graças*
- 11hs: Inaugurações:*
 - * Quadra poliesportiva;*
 - * Campo de Beach Soccer;*
 - * Rádio Escola FM-IJ;*
 - * Laboratório de Informática;*
 - * Site oficial da Fundação.*



Convite
Uma declaração de Amor!

Fonte: <http://www.fmij.campos.rj.gov.br./index.php?pg=convite>

ANEXO X - Relação de Presidentes da FMIJ

Presidente	Início da gestão	Fim da gestão
Roberto Henriques da Silveira	1990	1994
José Geraldo Pacheco Giró	1994	1996
Mario Lopes Machado	01/01/1997	31/03/2000
Denise de Lima Tinoco Interina	31/03/2000	05/10/2000
Mario Lopes Machado	06/10/2000	31/12/2004
Elizabeth Bousquet Schott	01/01/2005	03/05/2006
Maria José de Oliveira Porto	18/07/2005	30/11/2005
Paulo Roberto Visela Areas	04/05/2006	06/05/2008
Carlos Roberto Maia Nunes	06/05/2008	31/12/2008
Mario Lopes Machado	01/01/2009	atual

Fonte: Diretoria sócio-pedagógica - FMIJ