



Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Humanas – IH

Departamento de Serviço Social – SER

Clementina Araújo Bagno da Silva

A Criança e o Adolescente em Situação de Rua Sob a Ótica do Orçamento e da Política de Assistência Social no Distrito Federal

Brasília, 03 de setembro de 2010.

Clementina Araújo Bagno da Silva

**A Criança e o Adolescente em Situação de Rua Sob a Ótica do
Orçamento e da Política de Assistência Social no Distrito
Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso de
graduação em Serviço Social (TCC)
elaborado sob orientação da Prof.^a Dr.^a
Maria Lucia Pinto Leal para a obtenção do
título de Bacharel em Serviço Social.

Brasília, 03 de setembro de 2010

**A Criança e o Adolescente em Situação de Rua Sob a Ótica do Orçamento e da
Política de Assistência Social no Distrito Federal**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Maria Lucia Pinto Leal

Orientadora

(Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília)

Luiz Fernando Viegas

Examinador Externo

(Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas do IBGE)

Maria Auxiliadora César

Examinadora Interna

(Coordenadora do Núcleo de Estudos Cubanos da Universidade de Brasília)

Brasília, ____ de _____ de 2010.

Agradecimentos

Agradeço à Professora Doutora Maria Lucia Pinto Leal pelas orientações técnicas científicas durante a realização deste trabalho e para a minha formação como profissional de Serviço Social.

Aos meus pais e avós que foram de extrema importância para a minha construção política marxista e militância no âmbito da luta contra as violações de direitos. Ao Professor Evilásio Salvador, Camila Potyara e aos examinadores da banca Luiz Fernando Viegas e Maria Auxiliadora César.

Ao Coletivo Vamos à Luta e as queridas companheiras Carolina Sampaio Vaz e Clara Alencar. Em especial ao Grupo de Pesquisa VIOLES da Universidade de Brasília Fábio Félix, Lorena Fernandes, Ester Cleane, Camila Inácio e Thiago Carvalho.

Resumo

Este trabalho trata das violações de direitos das crianças e adolescentes em situação de rua na Rodoviária de Brasília sob a ótica orçamentária destinada a Política de Assistência Social para os programas de atendimento a esse segmento no enfrentamento das violações de direitos. Para respaldar o estudo foi analisada a trajetória da criança e do adolescente em situação de rua, no contexto do processo migratório do Distrito Federal (DF) e traçado um panorama histórico da Política Social para a infância. O método utilizado foi o *histórico-estrutural* relacionando dialeticamente os processos históricos dessas políticas e a Política de Assistência Social frente aos indicadores de violações. Utilizou-se resultados de pesquisas desenvolvidas pelo VIOLES (Grupo de Pesquisa sobre Tráfico de Pessoas, Violência e Exploração Sexual de Mulheres, Crianças e Adolescentes) como referências importantes ao longo do estudo. Como resultado, constatou-se que há um descompasso entre a oferta de serviços públicos frente às demandas sociais da criança e do adolescente e suas famílias.

Palavras-chave: Criança e Adolescente; Situação de Rua, Política de Assistência Social; Violação de Direitos.

Sumário

1. Introdução	07
1.1 Objetivo	
1.2 Objetivos	
1.3 Hipótese	
1.4 Metodologia	
1.5 Procedimentos Metodológicos	
2. Capítulo 1	09
A Caracterização das Crianças e Adolescentes em Situação de Rua na Rodoviária de Brasília com Respaldo no Processo Migratório do Distrito Federal	
3. Capítulo 2	15
Panorama Histórico da Política Social para a Criança e o Adolescente	
4. Capítulo 3	28
Breve Análise da Política de Assistência Social do Distrito Federal para Criança e Adolescente e o Enfrentamento das Violações de Direitos	
5. Considerações Finais	40
6. Referências Bibliográficas	42

Introdução

Este trabalho consiste na análise das violações de direito das crianças e adolescentes em situação de rua¹ na Rodoviária de Brasília sob a ótica orçamentária destinada a Política de Assistência Social para os programas de atendimento a esse segmento no enfrentamento das violações de direitos. Para dar suporte a análise, utilizou-se pesquisas² que trabalham com a temática estudada.

O interesse pelo tema surgiu através da participação das pesquisas realizadas pelo Grupo VIOLES, durante dois anos, na área da criança e do adolescente em situação de rua. As pesquisas realizadas demonstram dificuldade para inserção e continuação das crianças e adolescentes como beneficiários das Políticas de Assistência Social, uma vez que, segundo os dados da pesquisa o poder público tem apresentado falta de interesse ao executar baixos valores orçamentários na área de assistência para a criança e adolescente de classes populares. As pesquisas de intervenção no campo das violações de direitos demonstram que essa Política cria novos indicadores de violações, estigmatizando a população em situação de rua, ao invés de emancipar e garantir seus direitos.

1.1 Objetivo

O objetivo geral deste estudo é analisar a Política de Assistência Social no Distrito Federal destinado ao enfrentamento das violações de direitos da criança e adolescente em situação de rua na Rodoviária de Brasília

Os objetivos específicos é traçar o processo histórico da Política Social no Brasil para a criança e o adolescente e seus indicadores; examinar o nível de articulação e integração da rede de proteção a infância; fazer um paralelo entre o orçamento destinado a Política de Assistência Social e as demandas sociais; construir os indicadores de violações de

¹ A rua citada ao longo deste trabalho é a Rodoviária de Brasília.

² Pesquisas que serviram como referências para este estudo: No olho da rua. Brasília, 1993; Experiências de contagem de crianças e adolescentes em situação de rua no DF. Brasília, 1995; A Trajetória Social dos Adolescentes em Situação de Exploração Sexual na Rodoviária e Setor Comercial Sul de Brasília. Brasília, 2009-2010, Contagem de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua na Rodoviária. Brasília, 2010 (VIOLES).

direitos por meio da Política de Assistência Social; caracterização da criança e do adolescente em situação de rua na Rodoviária de Brasília.

1.2 Hipótese

A hipótese deste estudo parte do pressuposto que há um descompasso entre a oferta de serviços públicos e os valores destinados ao orçamento das políticas para a criança e o adolescente em situação de rua na Rodoviária de Brasília frente às demandas sociais deste segmento e suas famílias. Outra hipótese é que a Política de Assistência Social se apresenta de forma contraditória, vez que precariza a garantia de forma integral e integrada dos direitos prescritos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), situando-se no plano do atendimento assistencialista\higienista fundamentado pelos pressupostos da medicalização e do modelo disciplinar repressivo o que leva a um *ciclo vicioso*³ de rua.

1.3 Metodologia

O método utilizado para análise do objeto é o *histórico-estrutural*. Esta abordagem consiste em relacionar dialeticamente as dimensões estruturais e históricas que fazem parte do objeto, evitando-se assim o privilegiamento de uma ou de outra dimensão. Isso porque, “as estruturas não se traduzem *diretamente* em resultados e progressos; elas o fazem através de reações, interpretações, memórias, expectativas crenças e preferências dos agentes que são mediadores entre estrutura e resultado” (OFFE, 1985), o que exige um trato analítico da Política Social de acordo com a sua complexidade, contradição e múltiplas relações.

1.4 Procedimentos Metodológicos

Os dados e informações necessários à pesquisa foram coletados, principalmente, em fontes secundárias ou indiretas, impressa e *on line*, tais como: documentos oficiais, livros produzidos por autores que possuem estudos relacionados ao tema da pesquisa.

³ O *ciclo vicioso* da rua é a forma que a população de rua chama ao vício que a rua proporciona.

Apesar da prioridade dada às fontes indiretas, não foram descartadas fontes diretas como registro de conteúdos transmitidos em conferências, palestras, aulas, seminários e abordagens temáticas por meio de reuniões de grupos de estudos no VIOLES.

A revisão de literatura procurou se basear em autores cujo aporte teórico estivesse ancorado na perspectiva da cidadania como direito e cujos procedimentos metodológicos estivessem em acordo com o método privilegiado. As técnicas e instrumentos de estudos, descritivos e documentais consistiram em seleção do material bibliográfico, leituras orientadas e de análise do material coletado em várias fontes, dentre as quais destacam-se: Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST), Instituto de Estudos Sócioeconômicos (INESC), Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), Secretaria do Planejamento e Gestão do Distrito Federal (SEPLAG) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

Assim, para desenvolver o estudo, o primeiro capítulo será apresentado A caracterização das crianças e adolescentes situação de rua na Rodoviária de Brasília com respaldo no processo migratório do Distrito Federal. Em seguida o panorama histórico brasileiro da Política Social para a criança e o adolescente. Por último análise da Política de Assistência Social para criança e adolescente no DF no contexto do Orçamento da Criança e Adolescente (OCA), seus indicadores no enfrentamento da violação de direitos e o orçamento destinados a alguns programas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

1. A Caracterização das Crianças e Adolescentes em Situação de Rua na Rodoviária de Brasília com Respaldo no Processo Migratório do Distrito Federal

Neste capítulo será caracterizado as crianças e adolescentes em situação de rua na Rodoviária de Brasília. Para tanto, se faz necessário entender o processo migratório de suas famílias para a Capital, assim como, o crescimento descontínuo da cidade e a ausência de Políticas Públicas para as famílias de classes populares. Na perspectiva histórica e política, pretende-se colocar a *rua* como alternativa para a infância pobre,

num *processo* complexo entre as diferentes forças sociais atuantes e com relação a diferentes visões de situações a desvendar.

A Política Social é um processo complexo e difícil de conceituar. Para este trabalho considera-se necessário apenas saber que a Política Social surge como resposta aos conflitos sociais devido aos avanços da industrialização e a progressiva conquista popular de direitos. Por isso, de todas as definições e suas controvérsias, o conceito da Política Social aqui utilizado, refere-se a *direitos sociais que se concretizam, e necessidades humanas que são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada* (PEREIRA, 2008). Nessa perspectiva será analisada a Política Social voltada para a criança e o adolescente, com o foco na situação de rua, a partir da trajetória histórica da criança e do adolescente no Brasil.

A criança e o adolescente são sujeitos de direitos capazes de construir socialmente os seus lugares emancipatórios numa sociedade desigual e opressiva tal qual se apresenta, resguardando algumas experiências nas respostas contemporâneas (relatório final da pesquisa “A Trajetória Social dos Adolescentes em Situação de Exploração Sexual na Rodoviária e Setor Comercial Sul de Brasília”, 2010).

A criança e o adolescente fazem parte historicamente da construção social entre as relações sociais produzidas na contradição entre capital e trabalho (MARX, *apud* LEAL, 2004), e qualquer análise sobre sua condição de sujeito histórico tem que levar em conta sua classe social e os impactos na vida social dos mesmos e de suas famílias. “A criança e o adolescente atualmente são tidos como seres *moldáveis e adaptáveis* a qualquer tipo de conduta, posto que ainda não são considerados sujeitos. São diferentes não somente pelos aspectos psicológicos ou biológicos, mas sobretudo, pelas condições socialmente construídas pelo modelo de produção e reprodução do sistema capitalista” (LEAL, 2004).

A inserção de crianças e adolescentes de classes populares, historicamente se deu no mundo do trabalho explorado no início do capitalismo industrial, como respostas a sua condição de classe, e como tal reproduzida ideologicamente como a única alternativa à ascensão de sua condição de sujeito na sociedade. Nesse sentido não considera-se a Política Social como *função* exclusiva do capital para controle ou reprodução da força

de trabalho ou para favorecer a acumulação capitalista, nem exclusivamente uma conquista dos trabalhadores, mas o resultado de um processo ou de um confronto de estratégias institucionais e de forças sociais.

No Brasil não foi diferente. A transferência da Capital para o centro do país propiciou a interiorização do desenvolvimento econômico. Brasília foi construída nos princípios urbanísticos da Carta de Atenas que combatia a “desordem” e a dificuldade do controle social (exemplo Rio de Janeiro), esse *modernismo urbanístico* ressaltava a ideia de “salvar a cidade doente”. Assim, logo de início a ação do governo trazia estratégias de segregação das classes populares para afastar a pobreza do centro da cidade com a remoção dos acampamentos e das favelas (chamadas de invasões) que ficavam envolta das construções no Plano Piloto, pois as pessoas que habitavam eram os trabalhadores das obras e foram alocados de forma precária sem infra-estrutura adequada do centro para as cidades satélites como Gama, Taguatinga, Planaltina, Brazlândia, Sobradinho e Ceilândia (significava Comissão de Erradicação de Invasões).

A migração para a construção da nova cidade começou no ano de 1956 com um contexto histórico peculiar devido ao fato do processo migratório nunca ter cessado nesses 50 anos de existência de Brasília. É diferenciado, pois as famílias vieram principalmente do Norte, Sudeste e das cidades do Goiás em busca de trabalho (de acordo com as pesquisas de GOUVÊA (1995) 67,2% mudaram por emprego, 5% por moradia e 9,2% por assistência médica).

A década de 1970 foi marcada pelas remoções das favelas e em seis anos 118.453 pessoas foram removidas ficando somente 17.000 pessoas no Plano Piloto (GOUVÊA, 1995). Na mesma década, com a consolidação da cidade, houve um surto migratório que gerou um aumento de 10% da população. Em 1983, a Secretaria de Serviço Social registrou a existência de 85.000 moradores em favelas, mesmo com todo o processo de remoção das favelas. Desde o final dos anos 1980 a logística urbana é a mesma mantendo no Plano Piloto os pólos empregatícios mais da metade da população do DF realiza diariamente o trânsito entre o centro de Brasília e os locais de moradia que podem ficar cerca de 60 km de distância. Foram incorporados 639.760 habitantes em Brasília e um aumento significativo nos lotes das cidades satélites.

As mudanças das famílias, já nessa época, causavam significativa diminuição da renda familiar devido à distância do centro onde se alocavam os empregos e do custo dos transportes até o local de moradia. São famílias até hoje com alto número de membros, com cinco pessoas ou mais, dentre elas a mãe, o pai ou padrasto, irmãos e irmãs, e muitas vezes avós ou tios e tias. Assim que chegam à capital o primeiro ponto de transição é a Rodoviária de Brasília, pois é a parada dos ônibus interestaduais de algumas cidades do Goiás. Muitas famílias se deslocam para lá por ser o centro da cidade com grande fluxo de pessoas e o local de facilidade para conseguir algum dinheiro por meio da mendicância.

Essas famílias carregam uma vida de precarização devido à pobreza e a não inserção no mercado de trabalho qualificado. Assim, a falsa esperança de uma vida melhor no Distrito Federal faz com que o processo de migração e de transição entre as cidades seja cada vez maior. Isso ocasiona desfiliação familiar, já que cada membro procurará por trabalho, como vender balinhas, distribuir panfletos, catar latinhas, mendigar, se prostituir, realizar trabalhos domésticos (sem carteira de trabalho, como diaristas), engraxar sapatos e até mesmo traficar drogas, são as únicas possibilidades que se apresentam para sobreviver na nova cidade, pois não há como voltar e adquirir a vida que deixaram para trás já que foram desapropriados das suas terras.

Quando conseguem moradia são barracos no máximo com três cômodos para abrigar toda a família ou quartos alugados nos fundos das residências nas periferias. Concentram-se nas regiões administrativas, distante dos locais onde exercem as mais diversas formas de trabalho. Assim, muitos dormem nas ruas por não conseguirem voltar para casa. O que não os caracteriza como pessoas em situação de rua e sim, pessoas na rua⁴. Todo o dinheiro arrecadado pela família não é suficiente pra suprir as necessidades básicas⁵ do dia-a-dia. O dinheiro é usado para alimentação, para pagar algumas contas e muitas vezes para sustentar o vício, principalmente da bebida alcoólica. As crianças e adolescentes também trabalham para ajudar em casa. Na verdade, muitas vezes são os que mais trabalham e nas piores formas de trabalho.

⁴ São pessoas que trabalham ou perambulam pela rua, mas não vivem na rua.

⁵ Ver Pereira, Potyara. Necessidades Humanas. Subsídio á crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

A criança e o adolescente também sofrem diversas formas de exploração no âmbito familiar. Seja através da violência física, sexual ou psicológica ou pelo excesso de trabalho exercido nas ruas. Os conflitos familiares associados às violências foram decisivos para que trocassem seu ambiente familiar pela rua. Cansados da rotina que não os beneficia em nada e que nada tem em troca, já que todo o esforço do trabalho obtido não lhes retorna nada, só lhes resta romper com a família e ter a *liberdade* que a rua lhes oferece.

A *liberdade* é o mito que segue crianças e adolescentes que saem de suas casas para viverem nas ruas, por acreditarem que o dinheiro ganho pelo trabalho, será só seu, que dele poderá usufruir sem ter que dividi-lo. Até perceberem que é tarde demais e já estão presos no *vício*⁶ das ruas, já estão aprisionados com as dividas do tráfico de drogas ou com a exploração sexual. Nada mais tem a rua se não o mais complexo ciclo vicioso que estigmatiza e fragiliza a infância dos que ali estão.

É inútil acusar somente a família por *falhar* na promoção das suas responsabilidades. As famílias não são inseridas nas políticas públicas e quando o são, não tem o acompanhamento do Estado para que possam viver dignamente e manter os filhos em suas casas. Apoiá-las e fortalecê-las seria o caminho mais seguro para a promoção das políticas de defesa da infância.

Ao chegarem às ruas da Rodoviária de Brasília são aliciados por traficantes, por outros adolescentes em situação de rua ou terceiros. A mendicância permanece, assim como o trabalho informal. Inicia-se o uso de drogas (crack, maconha, redu) e há indícios de exploração sexual. Neste universo complexo que a criança e do adolescente passam a vivenciar é importante a participação dos mesmos na desconstrução de conceitos que estigmatizam, discriminam e provocam *apartheid* seja por sua condição de classe, gênero, etnia e orientação sexual ou pela baixa inclusão nas Políticas Sociais. Quando encaminhados para a rede de proteção a fragilização aumenta. Pois as ações são focalizadas e assistencialistas, com baixa intersectorialidade, o fluxo de aproximação e

⁶ De acordo com os dados das pesquisas do VIOLES as crianças e os adolescentes indicam como um vício a constante mobilidade entre a rua e a casa e que não conseguem permanecer novamente na casa da família por se acostumarem com o que a rua lhes proporciona.

intervenções são desarticulados para dentro e fora da rede, os registros são insuficientes o que fragmenta as ações e a compreensão da totalidade dos direitos das criança e do adolescente.

O espaço das ruas da Rodoviária vai proporcionar novas experiências e com elas novas relações sociais. A rua é formada pelo comercio formal (*lan houses*, bares, lanchonetes, restaurantes, lojas de jogos) e informal (prostituição, exploração sexual e trafico de drogas), por ações governamentais (núcleos da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda) e não governamentais. Possui espaços para atividades lúdicas e é o local de moradia e de trabalho.

De acordo com os estudos realizados pelo VIOLES foi identificado que as crianças e os adolescentes são de classes populares e migraram com suas famílias. Exercem forte mobilidade entre a casa e a rua. Mantem contato esporádico com a família. Os membros familiares nem sempre estão na rua. Transitavam pela Rodoviária, anteriormente, para acompanhar a mãe no trabalho doméstico. A maioria das famílias não recebe auxílios ou benefícios.

Já foram abordados por instituições de abrigo do governo ou por órgãos não-governamentais. A maioria frequenta a Escola Meninos e Meninas do Parque (EMMP) e estão atrasados no ensino regular. Atualmente frequentam o projeto de abrigo GirAção, mas não participam de outra ação do Governo.

Alguns já exerceram atividades ilegais como o tráfico de drogas, assalto e roubo, ou exploração sexual. Mais da metade já cumpriu semi-liberdade, liberdade assistida ou medida de internação⁷.

De acordo com os dados de contagem de meninos e meninas de rua, a pesquisa realizada na Rodoviária de Brasília em 2010 por meio do grupo de pesquisa VIOLES,

⁷ A semi-liberdade é o regime que antecede à privação da liberdade em termos de cerceamento do direito de ir e vir. A liberdade assistida é uma medida sócio-educativa aplicada aos adolescentes e jovens que cometeram um delito e/ou ato infracional e que responderão ao processo em liberdade. A medida de internação constitui a mais severa dentre o rol das sócio-educativas, por se tratar em medida privativa de liberdade. É aplicada somente nos casos mais graves.

cerca de 300 pessoas entre crianças e adolescentes vivem em situação de rua (diariamente).

É necessário devolver a participação da criança e adolescente como sujeito de mudanças na sua própria realidade, visto que nessas últimas duas décadas a questão do *protagonismo*⁸ não trouxe elementos metodológicos que viabilizassem a transformação social de violação dos direitos da criança e do adolescente. Essa constatação é perceptível quando observado que as crianças e adolescentes não tem centralidade nos espaços de poder das instituições governamentais e não-governamentais, das famílias e nos movimentos sociais.

2. Panorama Histórico da Política Social para a Criança e o Adolescente

Em 1871, com a promulgação da Lei do Ventre Livre, começa a evidenciar o problema das crianças e adolescentes pobres no Brasil. A lei declarava de condição livre os filhos das mulheres escravas nascidos desde a data da promulgação da lei. Entretanto, as crianças não tinham para onde ir. Muitas continuavam nas fazendas como serviçais e para outras crianças só restava a rua ou o abandono pelas famílias nas chamadas Rodas dos Expostos⁹ das Santas Casas. Com a lei da abolição dos escravos em 1880, aumenta ainda mais o número de crianças e adolescentes abandonados e de famílias nas ruas pelo mesmo motivo: falta de moradia e emprego.

No século XIX as políticas para a criança e o adolescente eram voltadas para a institucionalização e para as relações de trabalho, com caráter higienista ideário dos primeiros anos da República que permeiam até hoje, fortemente influenciado pelo positivismo, pelo cientificismo e pelas políticas sanitaristas. As primeiras medidas efetivas em relação à infância pobre surgem com a criação do decreto nº 1.331A de

⁸ Protagonismo é a participação das crianças e adolescentes como ator representando a realidade, foi apelidado pelo movimento social da infância em 1990. O problema é que o termo ator subtrai a noção de sujeito. Não somos atores de direitos, somos sujeitos de direitos, cuja participação consciente é que nos faz valer uma *consciência em si e para si*.

⁹ As Rodas consistiam num mecanismo cilíndrico que permitia às mães abandonarem seus filhos e evitar que os bebês fossem deixados nas ruas.

1854 que determinava o recolhimento de crianças que vagavam pelas ruas. Com a Proclamação da República pelo Marechal Deodoro da Fonseca, não houve mudanças nas relações clientelistas e coronelistas que sustentavam o poder em troca de favores. Assim, evidenciam-se os primeiros passos da assistência pública como uma espécie de caridade oficial (RIZZINI, 1995).

Em 1891¹⁰ é promulgada a primeira lei para a assistência à infância que determinava a idade mínima de 12 anos para o trabalho e o decreto nº 1.313 que não proibia o trabalho de *menores*, mas limitava a idade e as horas de trabalho. Porém essa lei jamais foi cumprida (BOSCHETTI, 2006). A partir daí surgem diversas legislações com o objetivo de coibir o trabalho infantil e proteger as crianças que estivessem inseridas no mercado de trabalho. Para os ideais da época o trabalho era o único instrumento capaz de tornar a criança pobre em uma *pessoa humana* para a sociedade. As políticas para a infância nesse período eram caracterizadas pela repressão, omissão e conservadorismo decorrentes da visão liberal da burguesia industrial e dos coronéis, que viam a legislação social como um *perigo*, pois provocaria a mobilização social e colocaria em questão as formas de trabalho nas indústrias e no campo. Crianças e adolescentes começam a trabalhar nas indústrias e no trabalho informal (nas ruas) antes dos 10 anos. Configura-se a desigualdade social e o trabalho infantil. Os filhos dos escravos eram excluídos das escolas e não havia vaga suficiente no ensino público. As únicas opções eram os internatos ou o uso da mão de obra infantil. Surgem institutos, reformatórios e escolas correcionais através da política para recolher *menores abandonados*, com a premissa de *prevenir as desordens sociais e recuperar os desviantes*. Em 1903, é criada a Colônia Correcional dos Dois Rios que deveria receber “menores viciosos”. O objetivo era “sanear a cidade e isolar os indesejáveis” e só em 1927, com o Código de Menores, a Colônia deixou de existir.

As crianças e adolescentes, mesmo com suas famílias (em situação de pobreza), ao buscarem apoio do Estado, eram encaminhadas para instituições como se fossem órfãos

¹⁰ Os principais autores da Constituição da Primeira República foram Prudente de Moraes e Rui Barbosa. Constituição de 1891

ou abandonadas (RIZZINI, 2004). Esse processo de institucionalização das crianças e adolescentes, principalmente em situação de rua, ocorreu devido à migração das famílias do campo para as cidades em busca de melhores condições de vida. O êxodo rural se deu em grandes proporções no Brasil com a industrialização, principalmente na década de cinquenta, pois as indústrias necessitavam de mão de obra e os migrantes de empregos. Os trabalhos referiam-se a atividade em subempregos, serviços domésticos e construção civil. Os trabalhadores se sujeitavam a condições de quase escravidão com suas famílias, sendo gradativamente substituídos pelas máquinas em detrimento da falta de especialização para o trabalho.

Devido à adoção de políticas protecionistas e estímulos indiretos, o setor industrial brasileiro expandiu-se e diversificou-se de modo a promover o crescimento das camadas sociais urbanas. A expansão da indústria fez surgir a burguesia industrial, a classe média e o operariado. Nas regiões Sul e Sudeste do país, onde essas transformações foram mais intensas, o surgimento e o crescimento desses novos grupos e classes sociais colocaram em *xequê* o domínio político exclusivo das oligarquias agrárias. Sem salários dignos e com as expectativas frustradas das famílias nas cidades, as crianças eram abandonadas e submetidas ao trabalho infantil nas ruas. O Estado, através de métodos coercitivos e prisionais, institucionalizava as crianças e adolescentes, *limpando* as ruas do incômodo da pobreza para as classes dominantes, *ensinando* aos meninos trabalhos que seriam úteis nas fábricas e para as meninas trabalhos domésticos para servir à sociedade burguesa.

Homens, mulheres e crianças, expulsos da terra, se ajuntavam nas periferias da cidade e, para sobreviverem, vendiam sua força de trabalho nas manufaturas e nas primeiras indústrias. Trata-se do fenômeno posteriormente chamado por Marx de “*acumulação primitiva*” do capital, quando nem sequer a escravidão de homens e crianças era poupada, tanto em alguns países europeus, quanto nas colônias: “*A maquinaria recentemente inventada foi utilizada em grandes fábricas, à margem de correntes de água capazes de fazerem funcionar a roda hidráulica. Milhares de braços tornaram-se de súbito necessários. (...) Nesses lugares procuravam-se principalmente dedos pequenos e ágeis. Era interesse desses feitores de escravos fazerem as crianças trabalhar o máximo possível, pois sua remuneração era proporcional à quantidade de trabalho que delas podiam extrair*” (NOSELLA *apud* LOPES, 2008).

O Juízo de Menores foi criado em 1923, como órgão centralizador do atendimento oficial à infância, quando a criança era recolhida das ruas ou levada pelas famílias para os juizados. As classificações das crianças e adolescentes no Código de Menores eram

como: *abandonados*, aqueles que não tinham casa e sem responsáveis ou com famílias consideradas imorais; os *vadios* eram considerados os rebeldes que viviam com os pais ou tutor; os *mendigos* eram os que habitualmente pediam esmolas e; os *libertinos* eram os que viviam da prostituição. O Código representava um pacto social de exploração da infância dentro dos limites e das visões e perspectivas da época (FALEIROS, 2001).

No século XX, surgem fatores sociais e políticos que contribuíram decisivamente para o declínio e derrocada da República Velha. As camadas sociais urbanas, principalmente a burguesia, passam a reivindicar participação nas decisões governamentais. O Código de Menores é promulgado em 1927, incorpora políticas higienistas, repressivas e paternalistas. Regulamenta o trabalho da criança e do adolescente após os 12 anos e, aos menores de 14 anos que não cumpriram o primário educacional, combinando-se inserção ao trabalho com educação. Em 1932, os industriais adquirem a modificação do Código de Menores (pois era interessante ter crianças trabalhando nas fábricas pelos baixos salários e habilidades, por terem mãos pequenas) eliminando a proibição para o trabalho antes dos 14 anos aos adolescentes que estivessem em locais de trabalho, onde empregavam pessoas de uma só família. A Carta Magna de 1934 foi resultado concreto de um período de intensas articulações e da grande mobilização social, como resposta institucional, sistêmica e conseqüente ao país para fazer frente ao período de repressão e restrições graves à nossa cidadania, vigentes durante o regime militar. É a primeira Constituição a mencionar a proteção do trabalho da criança e do adolescente, que dentre as principais medidas, pode-se citar a proibição do trabalho aos menores de 14 anos.

Em 1940 o Estado cria o Departamento Nacional da Criança para coordenar as ações de amparo as crianças e aos adolescentes *desvalidos* e *infratores*, instituindo o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, por meio do Decreto-Lei nº 3.799/41. O Serviço de Assistência ao Menor era subordinado ao Ministério da Justiça, equivalente a um Sistema Penitenciário para crianças e adolescentes, com a missão de amparar socialmente os *carentes*, *abandonados* e *infratores*, na execução de uma política de caráter corretivo, repressivo e assistencial em âmbito nacional. O SAM utilizava práticas correcionais e repressivas, através da institucionalização em internatos (reformatórios e casas de correção) Denuncia Rizzini (2004) que o SAM tornou-se famoso no imaginário popular como uma instituição para prisão de “menores

transviados” e uma escola do crime. O SAM surge com a tentativa de centralizar a assistência e resolver as dificuldades enfrentadas pelo Juízo de Menores nas ações da capital federal. O SAM era ligado a instituições particulares para encaminhar crianças e adolescentes e representava mais uma ameaça à infância pobre do que uma proteção.

As internações representavam o mecanismo de recuperação mais eficiente, segundo o regime da época. O indicador da institucionalização pautava-se por critérios de pobreza, de classe social, de miséria, de falta de condições psicológicas, o abandono, na vadiagem, na mendicância, entre outros fatores, muito mais econômicos do que por infrações penais.

Com as institucionalizações a relação entre público e privado se fortalece através da inserção das crianças e adolescentes no mercado de trabalho. O argumento principal dos setores privados era o *perigo* que as crianças pobres enfrentariam nas ruas, assim, acreditava-se que seria melhor o trabalho do que a *marginalidade*. Não considera os direitos da infância ao lazer, à educação e à saúde – “criança e adolescente pobre tem que trabalhar!”. A (des)responsabilização do Estado e suas ações é transferida para o setor privado que focaliza as políticas públicas a favor do mercado. Nesse contexto, em 1942 surge o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e em 1946 o SESC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), com o objetivo de implementar o ensino profissional e treinar crianças pobres para atender a população em diversos serviços.

Com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943 é regulamentada a proteção ao trabalho do *menor*. Proíbe o trabalho até 14 anos e restringe-o entre 14 e 18 anos. O Ministério do Trabalho cria uma Comissão para revisar o Código de Menores que adapta às novas leis no Decreto-lei nº 6026 de 1943, estabelece em 18 anos a idade da imputabilidade de acordo com o Código Penal e o juiz pode autorizar o trabalho da criança por um ano sem carteira. Segundo Rizzini (1995), na mesma época, o Governo Federal constitui um sistema nacional, com integração do Estado e das instituições privadas para crianças e adolescentes.

No ano de 1955 foi criado o Instituto Nacional de Assistência ao Menor (INAM) com a tentativa de reformar (transformar) o SAM e neutralizar a ação dos “amorais do SAM”

(RIZZINI, 1995). Através do INAM o Estado assistiria aos “menores transviados, desvalidos e desajustados” (idem), “integrando-os na normalidade social”. O Instituto passaria a ter controle direto sobre a assistência aos “menores desamparados”. Entretanto, somente em 1961 após a apuração das irregularidades do SAM pelo Congresso, foi elaborado o anteprojeto da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FNBEM) aprovado em 1964 e transformado na lei nº 4.513.

A FNBEM também chamada de FUNABEM (trocam-se as siglas na década de 70), durante o regime militar teve a função de formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em todo o território nacional. A partir daí, criaram-se as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor¹¹ (FEBEM), com responsabilidade de observarem e executarem, nos Estados, as ações pertinentes a essa política. O principal papel da FUNABEM era o controle social através do autoritarismo, ou seja, ação abusiva por meio da autoridade. A FEBEM era destinada a prestar assistência à criança e ao adolescente, entre zero e 18 anos de idade e passou a ter por finalidade: “formular e implantar programas de atendimento em situação irregular, prevenindo-lhes a marginalização e oferecendo-lhes oportunidades de promoção social.” Esse sistema repressivo de controle social e político, deveria estar presente em todos os Estados, controlando e vigiando as crianças e os adolescentes, principalmente em situação de rua.

Em 1974 há um processo de redemocratização brasileiro por meio de uma ação gradual com a queda da ditadura militar. Em 1976 foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito do Menor (CPI) acerca das estimativas das crianças e adolescentes em situação de rua. As revelações da CPI sobre as reais condições de vida de milhões de crianças em situação de rua, sem dúvida, foram de extrema importância para o aprofundamento das discussões acerca das políticas sociais e das alternativas possíveis para essa situação. Mas é no final da década de 1970, que se dá o início da ampliação das lutas pelos direitos das crianças e adolescentes, com o aumento da mobilização social e da preocupação com a violência. Em um contexto de visibilidade da questão do *menor* em situação *irregular*, nasce o novo código de menores.

¹¹ A Lei Estadual 1.534 de 27/11/1967 autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor - FEBEM, vinculada à Secretaria de Estado e Serviço Social.

O Código de Menores promulgado em 1979 afirma que as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos quando estão em estado de *patologia social*¹². Criou a categoria “menor em situação irregular” que era caracterizada pelas condições de vida das camadas pauperizadas na população (RIZZINI, 2004), que, não muito diferente da concepção no antigo Código, expunha as famílias populares à intervenção do Estado por sua condição de pobreza. As mudanças do novo Código não alteram a realidade das crianças brasileiras e a situação se agrava durante a ditadura.

O Brasil optou por investir em uma “política” de assistência ao menor, cultivando as práticas de institucionalização de crianças ao invés de garantir políticas e práticas justas e eqüitativas, que visassem ampliar as oportunidades e melhorar as condições de vida da população infantil e juvenil. A internação de crianças era efetivada através de práticas clientelistas, visando os interesses pessoais em detrimento das necessidades das crianças (RIZZINI, 2010).

O novo Código trazia uma visão terapêutica ou de tratamento relativo ao *infrator*. Compreendia-se a privação das condições de subsistência, de saúde e de instrução por omissão dos pais ou responsáveis, além da situação de maus tratos e castigos, de perigo moral, de falta de assistência legal, de desvio de conduta por inadaptação familiar ou comunitária, e autoria de infração penal (artigo 2º). Classificava as crianças e os adolescentes em “marginais” ou “marginalizados” e “integrados”. Valorizava a manutenção da ordem através da autoridade que, na aplicação da lei deveria se sobrepôr a proteção aos *interesses do menor sobre qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado* (artigo 5º).

Com o fim da ditadura e pela luta dos movimentos sociais, diversos setores da sociedade brasileira se uniram num movimento a favor dos direitos das crianças e adolescentes, principalmente pelas meninas e meninos em situação de rua. Com a redemocratização do Brasil, em 1985, o movimento por uma infância e juventude permeada de direitos começou a ganhar mais força. Assim, surge o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), em 1985, com o objetivo de que os próprios meninos e meninas podem e devem participar da construção de alternativas que viabilize a garantia plena de seus direitos.

¹²Termo usado para designar os problemas sociais da cidade. Era usado, também, *doença da cidade*.

Mesmo com o processo de redemocratização as crianças e os adolescentes em situação de rua continuavam sendo estigmatizados e excluídos por pertencerem às classes populares. O incômodo da pobreza e dos *vadios* traz como consequência o extermínio de centenas de crianças e adolescentes pagos por comerciantes e outros setores da sociedade, aos quais a ação ou mesmo a simples presença de meninos e meninas de rua perto de seus estabelecimentos causa transtorno e prejuízo, ou simplesmente, se sentem incomodados e cometem violência contra crianças e adolescentes que estão em situação de rua. Esse fenômeno resultou de uma articulação entre os grupos de extermínio, da ausência de políticas de proteção e defesa de crianças e adolescentes em situação de rua, da omissão do Estado, assim como, da indiferença da maioria da sociedade civil em relação a essas crianças e adolescentes que sofrem brutalmente diversos tipos de violações por estarem nas ruas.

Nesse processo de violação de direitos, principalmente do direito à vida e ao direito de ir e vir, os *direitos* da criança e do adolescente são colocados em evidência por diversas organizações, principalmente pelo MNMMR que apresenta emendas para a defesa da criança e do adolescente. Assim, os direitos da infância perpassam as diversas áreas da Constituição Federal promulgada em 1988¹³ com maior importância nos seguintes artigos:

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 228 - São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

Art. 229 - Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

¹³Constituição Federal 1888 - Título VIII - Da Ordem Social - Capítulo VII - Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso.

Em relação às crianças e adolescentes carentes a Constituição apresenta, somente, no artigo 203 referente à Assistência social que:

Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social e tem por objetivo:

I -...

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

A Constituição significou o ingresso e reconhecimento das crianças e adolescentes no Estado Democrático de Direito, em “igualdade” com o cidadão adulto, ressalvadas as peculiaridades de sua idade e capacidade, além dos direitos especiais que decorrem, precisamente, da *especial condição de pessoas em desenvolvimento*. Reconhece que os direitos estão garantidos, mas não reconhece que são sujeitos de direitos. Não se consubstanciam direitos sociais sem políticas que os concretizem e liberem os indivíduos e grupos tanto da condição de necessidade quanto do estigma produzido por atendimentos sociais descomprometidos com a cidadania (PEREIRA, 2008). Da mesma forma é tardia a ação e o interesse do Estado devido às relações de interesse entre Estado e Sociedade Civil, pois as Políticas Sociais satisfazem as necessidades sociais, mas sem deixar de atender as elites no poder.

O contexto político da implementação da Constituição brasileira foi marcada pelas políticas neoliberais no início dos anos 1990 (Consenso de Washington¹⁴), que deu início às reformas de Estado com a privatização das empresas estatais em todo o Brasil. A infância não ficou de fora dessas privatizações. Houve uma imensa cascata de ONG's com a globalização neoliberal. Para Gohn (1997 *apud* MELO; FISHER, 2003), analisando a atuação das ONG's no Brasil, “estas organizações ganharam importância

¹⁴ “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo dos EUA e dos organismos financeiros internacionais especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru. Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral” (BATISTA, 1994).

nos anos 1990, por serem potenciais parceiras do poder público, em decorrência de sua estruturação. Esta relação de parceria passou a ser estimulada, a partir do discurso neoliberal que pressupõe a retirada do Estado de uma série de atividades”. Assim, as crianças e adolescentes são as que mais sentem o impacto da desresponsabilização do Estado com a entrada do terceiro setor que executa as ações estatais a favor do mercado.

Para os pobres foram criadas instituições de abrigo, a profissionalização subalterna, a inserção no mercado pelo trabalho infantil. O acesso dos pobres à educação não foi considerado um dever do Estado, mas uma obrigação dos pais. O desenvolvimento da criança estava integrado ao projeto familiar, à vida doméstica, à esfera privada (FALEIROS, 2005). A intervenção sobre as famílias pobres, promovida pelo Estado, desautorizava os pais em seu papel parental. Os sistemas assistenciais justificavam a institucionalização de crianças, acusando os pais de serem incapazes de cuidar dos filhos.

A Convenção dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, (o Brasil foi o primeiro país a ter uma legislação federal construída a partir destas diretrizes) declara as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Cria-se a partir daí e do artigo 227 e 228 da Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de julho de 1990. Anula o Código de Menores de 1979 e a lei de criação da FUNABEM. O Estatuto da Criança e do Adolescente surge da lei 8.069 de 1990 e dispõe no artigo primeiro sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. É composto por 267 artigos divididos em dois livros: o primeiro (parte geral) contém três Títulos, sendo que o segundo Título pertence aos direitos fundamentais; e o segundo livro (parte especial) contém sete Títulos. Até a data deste trabalho foram publicadas sete edições completando os 20 anos de Estatuto.

Em 1990 ocorre o processo de democratização brasileiro. A lei nº 8.069 de 1990 provocou a ampliação de serviços para a infância, estimulou a descentralização das políticas públicas e aumentou a conscientização da sociedade para a proteção integral das crianças e adolescentes brasileiras. A proposta de incorporação do artigo segundo, que atribui à criança e ao adolescente os direitos fundamentais da pessoa humana deveu-se à intensa mobilização da sociedade (FALEIROS, 1995). O Estatuto da Criança

e do Adolescente é uma ruptura com a visão clientelista e repressora até então predominante. Entretanto, simultaneamente é a trajetória de precarização social e de relações conflituosas que impactam a vida das crianças e adolescentes.

A entrada em vigor do Estatuto é resultado da mobilização social e do trabalho de militantes na defesa e promoção do direito da criança e do adolescente. Representou os primeiros avanços da liberdade de expressão para a infância conquistada com o fim da ditadura militar e consolidada na Constituição Federal de 1988. Assim, surgiram dois Conselhos com o objetivo de fazer valer o cumprimento dos direitos da infância, principalmente da infância pobre. O Conselho Municipal, órgão deliberativo e controlador das suas ações, com participação popular paritária por meio de organizações representativas de direito e o Conselho Tutelar (art. 131, ECA) “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. Foram instituídos os abrigos como medidas de caráter provisório de proteção à criança e ao adolescente, pois, as antigas internações eram medidas de privação de liberdade. Essa mudança visava garantir os direitos da criança e do adolescente, principalmente em situação de rua. Nessa mesma época um dos pontos centrais pela efetivação do ECA foi a instalação do funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), responsável pela Política Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente e o FÓRUM DCA¹⁵, principal articulador do movimento em defesa da criança e do adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente fez emergir três concepções diferentes, sobretudo no que se refere ao atendimento da criança e do adolescente em conflito com a lei. A primeira concepção refere-se à utilização do termo “menor”. Pois, inferioriza a criança e o adolescente, tornando-os sem importância, como se fossem objetos, levando consigo uma herança ruim, estigmatizante, de uma sociedade considerada adultocêntrica. A segunda concepção referencia o ato ilícito praticado pela criança ou

¹⁵ O Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente é fruto do processo de mobilização de várias entidades. Ao longo de sua trajetória, lutou e acompanhou de perto cada passo nesta longa caminhada pela construção de uma sociedade que assegure os direitos das crianças e adolescentes brasileiros. A mobilização em defesa dos direitos da criança e do adolescente que culminou com a criação do Fórum DCA faz parte do processo de redemocratização deflagrado pela sociedade brasileira na década de 1980.

adolescente como ato infracional¹⁶ e não mais “infração penal” e a terceira concepção enfatiza a presença de novos atores que estruturam o sistema de garantias do direito da criança e do adolescente, integrando Ministério Público, Juizado da Infância e Adolescência, Conselho Tutelar, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e demais profissionais ligados à área.

Em 1991, foi criada a Comissão Parlamentar de Inquérito, com o objetivo de investigar o Extermínio de Crianças e Adolescentes no Brasil. No mesmo ano foi criado pelo Ministério da Justiça uma Comissão de Combate ao Extermínio, por iniciativa do MNMMR e do FÓRUM DCA, com a finalidade de administrar junto às secretarias de Segurança Estaduais, no sentido de garantir a apuração dos casos de extermínio de crianças e adolescentes. No ano de 1994, realizou-se a I Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a participação dos Conselhos de Direitos e Tutelares, fóruns de Defesa e organismos da sociedade civil.

Apesar da existência de diversos dispositivos legais propostos no, ECA e Constituição Federal (Art. 227) e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, art. 23 Parágrafo único) referentes à proteção à criança e adolescente, nota-se ausência de garantias dos direitos civis e sociais dessa população em situação de rua. Segundo Santana (2003, p. 29) “a trajetória da criança e/ou do adolescente até chegar definitivamente a morar na rua passa por uma sucessão de fracassos ocorridos na interação deste jovem com sua família, parentes, amigos, escola, Conselho Tutelar e a rede de instituições destinadas a preservar e garantir o bem-estar deste sujeito”. As falhas nas redes (ou sistemas) provocam desconfiança e resistência por parte das crianças e adolescentes em relação as instituições que deveriam protegê-la, como família, escola, “ONGs” e Estado. Assim, condicionar o acesso aos benefícios à vinculação das crianças e adolescentes restringe a

¹⁶ Conforme especifica o artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente, considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal, uma vez que se materializou, no Estatuto, o princípio constitucional da inimizabilidade penal aos cidadãos brasileiros em idade inferior a 18 anos, pressuposto de que só haverá ato infracional se houver uma figura típica penal, anteriormente prevista na lei, não obstante que a responsabilidade pela conduta começa aos doze anos.

participação, deixando-os em situação de completa desproteção. A isso soma-se a inexistência de políticas que consideram a realidade e as especificidades dessa população, aumentando ainda mais a sua situação de violação de direitos.

Os principais programas destinados a crianças e adolescentes executados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apresentam condicionalidades que restringem o ingresso destes quando encontram-se em situação de rua, ignorando especificidades das crianças, adolescentes e suas famílias bem como as (im)possibilidades de acesso e permanência às demais políticas sociais (educação e saúde, por exemplo).

Quadro das políticas atuais para crianças e adolescentes em situação violação de direitos:

Programas e Benefícios	Condicionalidades
ProJovem – adolescentes de 15 a 17 anos	Pertence ao Bolsa Família; ou ter participado do PETI/ ou estar vinculado/ter sido inserido no serviço de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual; ou sejam egressos de medida sócio-educativas de internação ou estejam em cumprimento de outra medida.
PETI – Crianças de 7 a 14 anos (excepcionalmente 15)	Renda per capita de até ½ salário mínimo; frequência mínima da criança e do adolescente nas atividades do ensino regular e da Jornada Ampliada.
Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Criança e Adolescente	Denúncia formal e comprovação do crime, por parte do Conselho tutelar.

Fonte: MDS

Na prática, o Brasil vive as políticas higienistas do início do século XIX, mas com novos fatores de condicionalidades¹⁷ e privatizações. A ação do Estado de remover crianças e adolescentes das ruas é muito presente, assim como, a política de abrigo. A rede de proteção que deveria promover, proteger e garantir os direitos das crianças e adolescentes, que engloba Estado e Sociedade Civil é fragmentada e desarticulada. Não compreende a criança e adolescente como sujeito de direitos; não fortalece os vínculos familiares, o que ocasiona na desfiliação da criança; não inclui nas políticas públicas; e não acompanha os encaminhamentos das ações governamentais. Assim, as crianças e adolescentes caem na rede do crime organizado, no tráfico de drogas, na exploração sexual e no trabalho infantil.

Acentuam-se as mudanças nas relações econômicas e de poder, no contexto da globalização que amplia o poder das organizações privadas e fortalece o terceiro setor, especificamente na área das políticas para criança e adolescente em situação de rua, que precariza as relações de trabalho; aumenta as desigualdades sociais (classe, gênero, etnia e orientação sexual) e o índice de criminalidade; diminui a participação social e; desresponsabiliza o Estado do cumprimento das políticas públicas, delegando ações que seriam próprias do poder público para o terceiro setor que, por sua vez, focaliza, privatiza e relativiza as políticas sociais em favor do mercado. Ou seja, o mercado passa a ser o eixo central das ações de intervenção social. Muda-se o foco das políticas assistenciais para os mais pobres, reduz o acesso universal substituindo por políticas precárias e focalizadas, o que implica na privatização e focalização em detrimento dos direitos sociais.

É emergencial que as Políticas Sociais façam valer a Constituição, o ECA e a LOAS como um Sistema de Garantia de Direitos, impulsionando a promoção e a proteção das crianças e adolescentes nas diversas situações de violação de direitos através da identificação das reais demandas e especificação dessa população.

¹⁷ As condicionalidades são normas que as pessoas devem cumprir para serem inseridas nas políticas públicas.

3. Breve Análise da Política de Assistência Social do Distrito Federal para Criança e Adolescente e o Enfrentamento das Violações de Direitos

Após apresentar o processo histórico das políticas na área da infância e a caracterização das crianças e adolescentes em situação de rua na Rodoviária de Brasília este capítulo irá levantar aspectos relacionados a Política de Assistência Social sob a ótica do orçamento destinados a criança e adolescente no DF. Em seguida será apresentado os indicadores de violações de direitos por meio dessa política.

O ciclo orçamentário é determinado pela Constituição que elabora o contrato orçamentário com base em três instrumentos legais. O primeiro é o Plano Plurianual (PPA) que organiza o planejamento do governo e determina os investimentos para um período de quatro anos contendo o programa de trabalho do governo. No PPA 2008-2011 do Distrito Federal, vigente atualmente, dos mais de 120 programas existentes, apenas 15 são voltados para atender as ações relacionadas à criança e ao adolescente. A falta de políticas públicas para a infância prejudica o monitoramento e a avaliação das garantias da prioridade absoluta que deve ser atribuídas as crianças e os adolescentes.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define metas e prioridades para a administração pública a partir do PPA, assim como orientações para elaboração da Lei Orçamentária. É prevista pela Constituição e traz, a cada ano, o cenário econômico do país. É uma forma de o Poder Executivo mostrar à população como estão se comportando as finanças públicas, e de acordo com essa situação estabelecer as diretrizes para a elaboração do orçamento anual. Em 2009, tal como nos últimos anos e apesar dos esforços da sociedade civil no debate para que a política econômica não tivesse um impacto negativo na consecução dos objetivos de atendimento às demandas da infância, a lei mantém a subordinação das políticas sociais às políticas econômicas.

Por último, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada pelo Executivo segundo as diretrizes aprovadas na LDO e estabelece a previsão de receitas (arrecadação) e despesas (gastos) do governo para o ano seguinte. É importante que a LOA assegure recursos para o atendimento das políticas públicas voltadas para criança e o adolescente.

O orçamento público é um instrumento estratégico para a efetivação dos direitos humanos e para o exercício do controle social¹⁸. Ele expõe as opções e prioridades políticas do governo e define o alcance de políticas sociais e redistributivas. O Orçamento da Criança e Adolescente (OCA) tem como objetivo organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a esclarecer o que se destina à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. Considera tanto ações implementadas para a atenção direta às crianças e aos adolescentes quanto àquelas que melhoram as condições de vida das famílias. As ações desenvolvidas são voltadas para saúde: ações de promoção de saúde, saneamento e habitação, e combate ao HIV/AIDS); educação: ações de promoção da educação, da cultura, do lazer e do esporte e; assistência social e direitos da cidadania: ações de promoção de direitos e proteção e assistência social. Como citado anteriormente o foco deste trabalho será o orçamento para a assistência social.

No ano de 2009, houve recursos previstos para os programas, porém pouca execução, ou seja, não havia recursos disponíveis para os cumprimentos dos programas e, também, por má gestão não foram garantidos para a infância. A obrigação do poder público, previsto no Estatuto da Criança e Adolescentes (ECA), de destinar, de forma privilegiada, recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção à infância é sistematicamente ignorada quando da elaboração do orçamento.

3.1 Sistema Único de Assistência Social

No Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social são reorganizados por níveis de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. O Sistema Único da Assistência Social é um sistema não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Configura-se como o *novo reordenamento* da Política de Assistência Social na perspectiva de promover maior efetividade de suas ações.

¹⁸Controle Social na forma da sociedade civil controlar os gastos do Estado.

A Proteção Social Básica tem o objetivo de prevenir, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A unidade executora das ações é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). É unidade pública de referência local ou regional que presta serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados. São considerados serviços de Proteção Social Básica para infância e juventude:

- Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF);
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, com ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos da criança;
- Serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 14 anos, visando a sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Programas de incentivo ao *protagonismo* juvenil, com fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Centros de informação e de educação para trabalho para jovens e adultos.

A Proteção Social Especial tem por finalidade proteger de situações de risco as famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou que já tenha ocorrido rompimento dos laços familiares e comunitários. A unidade executora das ações é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Desenvolve os seguintes serviços considerados de Proteção Social Especial:

- Atendimento a crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual e de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual e negligência);
- Inserção de famílias no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- Assistência a crianças e adolescentes em situação de mendicância ou que estejam sob “medida de proteção” ou “medida pertinente aos pais ou responsáveis”;

- Atendimento a crianças e adolescentes em cumprimento de proteção em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário, suporte à reintegração familiar.

Orçamento para Proteção Social Básica 2009

V.f) 1461 – PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	FIXADA		EXECUTADA	VARIAÇÃO	
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO	VALOR	%
08.243.1461.6357.0002 - SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA PARA CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS - REDE CONVENIADA - OCA	11.226.940	16.896.173	15.529.981	1.366.192	92%
08.243.1461.6357.0003 - SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA PARA CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS EM LARES DE CUIDADOS DIURNOS - BOLSA - OCA	444.000	684.000	684.000	0	100%
08.243.1461.6357.7338 - SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA PARA JOVENS DE 15 A 17 ANOS - PROJOVEM ADOLESCENTE - OCA	2.513.000	3.742.087	1.876.660	1.865.427	50%
08.243.1461.6357.7339 - SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA PARA JOVENS DE 15 A 17 ANOS - PROJETO JOVEM DO FUTURO - BOLSA - OCA	2.250.000	0	0	0	0%
08.243.1461.6357.7341 - SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 6 A 14 ANOS - REDE CONVENIADA - OCA	9.325.994	7.057.740	6.883.802	173.938	98%
08.243.1461.6358.0001 - SERVIÇO DE ENFRENTAMENTO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - JORNADA AMPLIADA - OCA	1.073.919	4.171.849	3.403.666	768.183	82%
08.243.1461.6359.8656 - INCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA MÚSICA DE BANDAS E FANFARRAS	300.000	0	0	0	0%
TOTAL V.f	27.133.853	32.551.849	28.378.109	4.173.740	87%

Fonte: Relatório OCA 2008 e 2009

Orçamento para Proteção Social Especial 2009

V.g) 1462 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	FIXADA		EXECUTADA	VARIAÇÃO	
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO	VALOR	%
08.243.1462.3050.0001 - CONSTRUÇÃO DA CIDADE DOS MENINOS - OCA	1.021.000	0	0	-	0%
08.243.1462.6352.0005 - SERVIÇO DE ACOLHIDA EM ABRIGO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES - CASAS LARES - ABRIR - OCA	551.000	441.000	183.702	257.298	42%
08.243.1462.6352.0006 - SERVIÇO DE ACOLHIDA EM CASA DE PASSAGEM PARA ADOLESCENTES DO SEXO MASCULINO - OCA	163.000	63.000	336	62.664	1%
08.243.1462.6352.0007 - SERVIÇO DE ACOLHIDA EM CASA DE PASSAGEM PARA ADOLESCENTES DO SEXO FEMININO - OCA	130.000	30.000	0	30.000	0%
08.243.1462.6352.0012 - SERVIÇO DE ACOLHIDA EM FAMÍLIA ACOLHEDORA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES - OCA	1.098.000	0	0	-	0%
08.243.1462.6352.8642 - APOIO PARA REALIZAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA DO CENTRO DE REINTEGRAÇÃO DEUS PROVERÁ EM PLANALTA	100.000	100.000	0	100.000	0%
08.243.1462.6353.0003 - SERVIÇO DE ACOLHIDA EM ABRIGO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES - REDE CONVENIADA - OCA	1.013.624	1.340.741	1.313.116	27.625	98%
TOTAL V.g	4.076.624	1.974.741	1.497.154	477.587	76%

Fonte: Relatório OCA 2008 e 2009

A partir desses dados é relevante notar que o incentivo orçamentário para a política de abrigamento é maior que nos outros setores. No Distrito Federal as políticas são

assistencialistas o que distancia ainda mais a emancipação da criança e do adolescente, fatiando os seus direitos – *política ortopédica* – de modo que mesmo aqueles que advêm do processo de (re)democratização da década de 1990, são compreendidos de forma superficial que se torna complexa e hegemônica (a hegemonia é a violação de direitos), violando seus direitos e não garantindo os mesmos.

Essa trajetória de precarização social causa impacto em suas vidas. A natureza da criança e do adolescente, não deve ser vista como tutela, mais como um sujeito de direito capaz de construir socialmente o seu lugar emancipatório numa sociedade desigual e opressiva tal qual se apresenta, resguardando algumas experiências nas respostas contemporâneas.

É necessário sair do *discurso do direito* e entender que direito não está construído, e sim constituído¹⁹. Desconstruir a hegemonia é entender a criança e o adolescente em sua totalidade e como sujeitos de direitos. A contra hegemonia, isto é, a força organizada da sociedade civil, influenciando dentro dos campos de poder de *baixo para cima*, revelando novos saberes e lideranças que possam desconstruir o poder da burguesia. Por exemplo, a participação das crianças e dos adolescentes, também titulado pelo movimento social da infância na década de 90 de *protagonismo* (ator representando a realidade). Por toda via as crianças e adolescentes não são atores de direitos, e sim sujeitos de direitos.

De acordo com o Boletim do Orçamento da Criança e Adolescente de 2009 sobre a execução orçamentária levanta uma crítica ao Poder Executivo, pois, no ano de 2009 não destinou com privilégio absoluto recursos públicos às políticas relacionadas com a proteção à infância. A perspectiva de análise baseia-se no comportamento de alguns parâmetros – como não execução orçamentária, execução orçamentária privilegiada de publicidade e que conformam o nível dos gastos públicos, para apontar as principais questões que obstruem a conquista dos direitos sociais e abusam da superação das desigualdades. Enquanto quase metade (entorno de 48%) do orçamento do DF em 2009 (aproximadamente R\$14 bilhões) é gasto com o pagamento de pessoal e encargos

¹⁹ Direito constituído significa o direito em forma da lei e regulado pelos instrumentos como a Constituição Federal e o ECA. O direito construído há que considerar o aspecto de organização e participação da sociedade civil para fazer valer, na prática, o direito dos cidadãos regulados por lei.

sociais e tercerizados, apenas 15% são para beneficiar os direitos das crianças e adolescentes, persiste em nome do déficit da maioria dos direitos para a maioria da sociedade. A seguir serão comparados os dados do relatório do Orçamento da Criança e do Adolescente 2008 e 2009 no Distrito Federal com base utilizada na LOA/execução orçamentária

I) RECEITA ANUAL TOTAL

EXERCÍCIO	RECEITA TOTAL	
	ESTIMADA	EXECUTADA
I.a) EXERCICIO ANTERIOR: 2008	11.222.372.353	10.380.472.433
I.b) EXERCICIO ANALISADO: 2009	13.463.678.603	11.539.437.538

II) DESPESA ANUAL TOTAL

EXERCÍCIO	DESPESA TOTAL	
	FIXADA	EXECUTADA
II.a) EXERCICIO ANTERIOR: 2008	11.765.057.477	10.100.987.668
II.b) EXERCICIO ANALISADO: 2009	14.502.479.366	11.704.310.845

III) DESPESA RELATIVA AOS PROGRAMAS E AÇÕES EXCLUSIVAMENTE DIRECIONADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

EXERCÍCIO	FIXADA	EXECUTADA	VARIAÇÃO	
			VALOR	%
III.a) EXERCICIO ANTERIOR: 2008	2.173.846.103	2.015.072.870	158.773.233	93%
III.b) EXERCICIO ANALISADO: 2009	516.389.318	449.053.431	67.335.887	87%

Fonte: Relatório OCA 2008 e 2009

Ao comparar os valores relativos aos programas e ações dos anos de 2008 e 2009 houve uma queda de R\$ 91.437.346, ou seja, uma diminuição de 6% do valor destinado à criança e ao adolescente. Enquanto houve crescimento de 1% na receita e na despesa total. Os Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares e a sociedade civil devem acompanhar os processos de elaboração, votação e execução das leis orçamentárias, bem como participar das audiências públicas, influenciando na definição de prioridades para as políticas públicas. Em 2008 a Lei nº 4.086 cria o relatório do Orçamento da Criança e do Adolescente, como instrumento de controle social e fiscalização do orçamento público na área da criança e do adolescente. Assim, o OCA torna-se instrumento para priorizar a destinação de recursos a crianças e adolescentes

Abaixo seguem os orçamentos do primeiro semestre de 2010 do Orçamento da Criança e do Adolescente destinados aos Conselhos Tutelares do Distrito Federal, ao Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes, a Convivência Familiar e Comunitária, a Saúde Mental e a Erradicação do Trabalho Infantil no Distrito Federal:

Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes

O serviço especializado de proteção à pessoa em situação de violência, prevenção e proteção à situações de exploração e abuso sexual infanto-juvenil do total de R\$ 770.000,00 foi autorizado a despesa de R\$ 20.496,00. Não foram encontradas ações específicas de combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no orçamento de 2010 (Informações do Ministério Público).

Conselhos Tutelares

O valor da lei orçamentária é muito aquém a demanda do Distrito Federal sendo que existem hoje 33 Conselhos Tutelares para dividir esse valor. De acordo com os dados do Quadro de Detalhamento Orçamentário (QDO) 75% do total de recursos destinados aos Conselhos Tutelares para manutenção e funcionamento foram contingenciados (do total de R\$ 1.500.000,00 foi autorizado a despesa de R\$ 369.167,00).

Atualizado até 30/06/2010

Ações	Unidade Responsável	Valor na Lei Orçamentária	Alteração	Valor Autorizado	Empenhado	Valor Pago	Saldo Disponível
	A	B	C	D=B+C	E	F	H=(D-E)
MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DA COORDENAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES – CATA	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	422.000	-	422.000	-	-	422.000
(EP) AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE PARA OS CONSELHOS TUTELARES	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	500.000	-	500.000	500.000	-	-
MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	1.500.000		1.114.167	383.397	212.626	1.116.603
(EP) CONSTRUÇÃO E REFORMA DE CONSELHOS TUTELARES DO DF	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	900.000	-	900.000	-	-	900.000
TOTAL GERAL	-	3.322.000	-	2.936.167	883.397	212.626	2.438.603

FONTE: Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO

Convivência Familiar e Comunitária

As políticas de abrigo são as que permanecem com seus valores satisfatórios comparando o orçamento destinado aos outros setores.

Atualizado até 30/06/2010

Ações	Unidade Responsável	Valor na Lei Orçamentária	Alteração	Valor Autorizado	Valor Pago	Saldo Disponível
	A	B	C	D=B+C	E	F=(D-E)
PESQUISA DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL SOBRE ABRIGAMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda			-	-	-
(EP) MANUTENÇÃO DE MENORES EM REGIME DE ABRIGO MANTIDO PELO LAR SÃO JOSÉ EM TAGUATINGA	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	80.000		80.000	-	80.000
SERVIÇO DE ACOLHIDA EM ABRIGO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES - REDE CONVENIADA	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	199.500	761.064	960.564	508.271	452.293
TOTAL GERAL		279.500	761.064	1.040.564	508.271	532.293

FONTE: Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO

Programa de Enfrentamento e Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

É baixíssimo o valor destinado ao PETI para a quantidade de crianças e adolescentes que estão nas ruas exercendo as piores formas de trabalho. De acordo com o QDO de R\$ 2.029.081,00 foi autorizado à despesa de R\$ 132.232,00 corte de mais de 90% do seu valor aprovado.

Ações	Unidade Responsável	Valor na Lei Orçamentária	Fonte de Recursos	Alteração	Valor Autorizado	Valor Pago
	A	B		C	D=B+C	E
SERVIÇO DE ENFRENTAMENTO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTO JUVENIL - BUSCA ATIVA À POPULAÇÃO INFANTO JUVENIL – OCA	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	220.000	Distrital		220.000	
		-	Federal		-	
SERVIÇO DE ENFRENTAMENTO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTO JUVENIL – OCA	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	190.000	Distrital	450.000	640.000	13.326
		702.000	Federal	687.081	1.389.081	635.687
TOTAL GERAL		1.112.000		1.137.081	2.249.081	649.013

FONTE: Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO

Saúde Mental

O valor destinado a ONG TRANSFORME que atende crianças e adolescentes em situação de drogadição, é apenas de R\$ 250.00,00 para atender toda demanda.

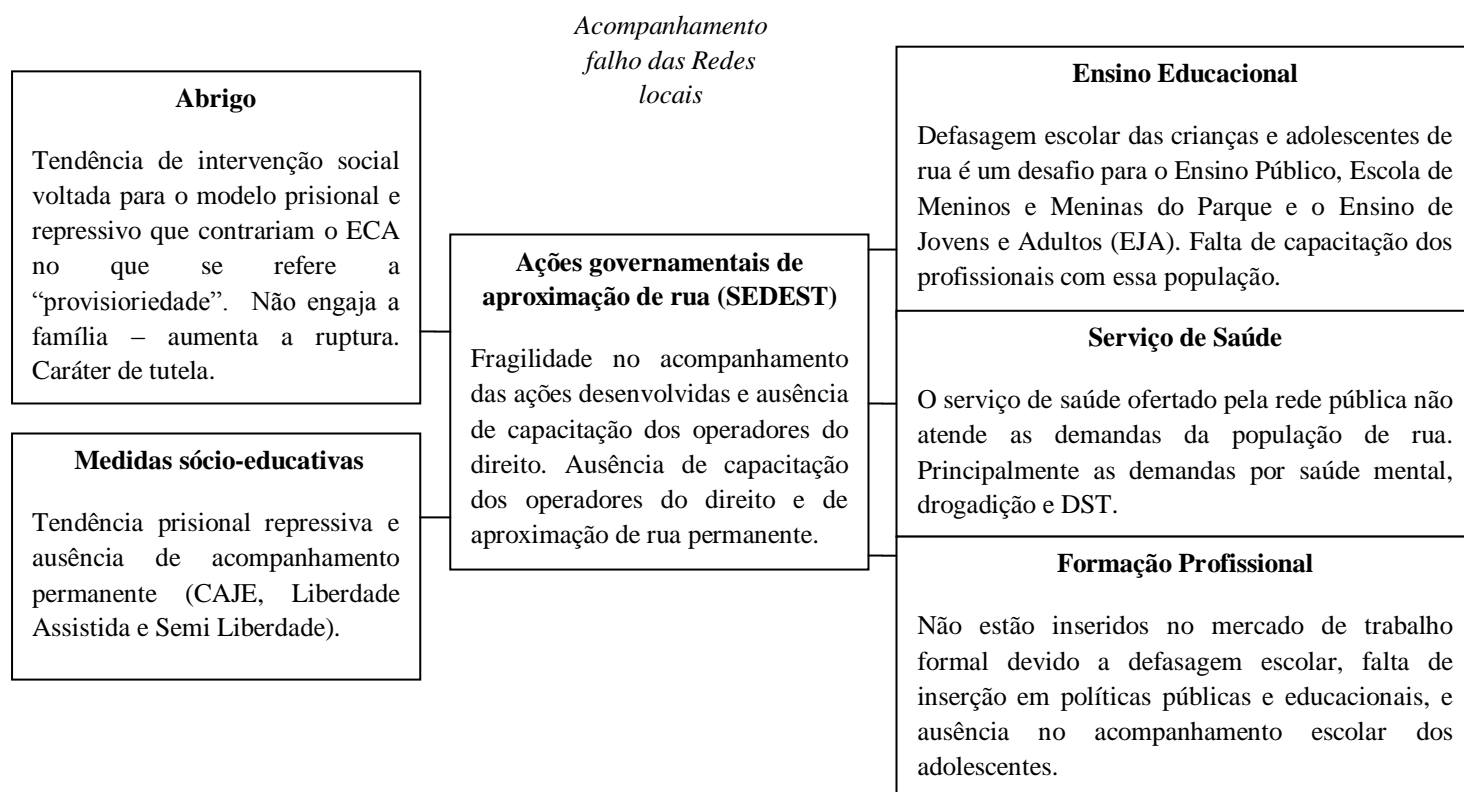
Função: 10 - Saúde						
Programa de Trabalho				Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos
						%
13242130063249603	Apoio a realização do evento do encontro nacional síndrome de Asperger			50.000	50.000	0,00%
10301075026199702	Apoio aos Projetos Desenvolvidos pela TRANSFORME			250.000	250.000	100,00%
10244241860539694	Apoio às Atividades Desenvolvidas pela INVERSO			100.000	100.000	0,00%
10301500021020002	Assistência aos Adolescentes em Risco Pessoal e Social			1.190.100	1.862.946	6.316
10302021418538167	Construções de Residências Terapêuticas no DF			50.000	50.000	0,00%
10302241860530002	Desenvolvimento de ações de Atenção em Saúde Mental			1.924.000	1.924.000	384.967
10302241860538595	Implantação de CAPS em todas Regiões Administrativas do DF			90.000	90.000	0,00%
10301241818537881	Implantação de Centro de Atendimento Psicossocial – CAPS no DF			50.000	50.000	0,00%
14422016911730001	Implantação do Projeto " Cidade dos Meninos "			21.100	21.100	0,00%
Total				3.725.200	4.398.046	641.283
						14,58%

Fonte: SIGGO. Posição em 30/06/2010.

A SEDEST é composta de diversos núcleos voltados à assistência, ao acompanhamento, ao monitoramento e ao mapeamento de meninos e meninas de rua por meio do Núcleo de Ação Integrada, Núcleo de Atenção ao Migrante, Núcleo de Atendimento às Pessoas em Plantão Social, Núcleo Especializado de Abordagem Especial em Espaço Público, Núcleo de Atenção à Diversidade e Enfrentamento a Discriminação Etnorracial, Sexual e Religiosa, Núcleo de Enfrentamento à Exploração Sexual Infanto-Juvenil, Núcleo de Enfrentamento e Erradicação do Trabalho Infanto-Juvenil, Núcleo de Atenção à População de Rua. Entretanto, o orçamento não dá conta de assegurar a todas as atividades dando preferência, somente, às políticas de abrigamento. De certa forma trata-se de uma política higienista. Outro problema é a baixa execução orçamentária

destinada à capacitação dos profissionais que estigmatizam crianças e adolescentes. Ainda, nesse mesmo raciocínio as exclusões sociais, simbólicas e culturais é uma realidade que historicamente mostra o lugar de opressão do segmento infanto-juvenil em situação de rua.

A rede que deveria proteger, promover e controlar a garantia os direitos da criança e do adolescente é formada por instituições governamentais, não-governamentais e operadores de justiça e segurança que atuam na área da infância e da juventude, e apóia-se em três grandes eixos: Controle Social, Rede de Defesa e Responsabilização e Promoção. Em decorrência da desarticulação da rede que focaliza e privatiza as ações de proteção o Sistema de Garantias de Direitos torna-se um sistema normativo que não ampara as demandas da criança e do adolescente. Enquanto a rede do crime torna-se descritivo, ou seja, é a rede que “atende” as necessidades do segmento infantil de rua:



Os indicadores de violações de direitos apontaram para uma associação de violações vivenciadas pelas crianças e adolescentes desde a infância, seja no contexto da família ou da rua. Foram observados os indicadores da Política de Assistência Social para a infância em situação de rua que por meio deles torna-se quase impossível a eliminação das violações de direitos efetivando a permanência na rua.

Os indicadores são a falta de informação da rede de proteção das crianças, adolescentes e suas famílias; ausência de documentos de identificação quando estão inseridos em algum projeto ou programa (RG; Certidão de Nascimento; CPF; Título de eleitor; etc); forte desarticulação das instituições que deveriam trabalhar em conjunto para fortalecer a criança e o adolescente; focalização no atendimento por meio das políticas sociais; institucionalização através dos abrigos; falta de capacitação dos profissionais que trabalham com a população em situação de rua o que ocasiona estigmas e preconceitos; ausência de continuidade das políticas; não acompanhamento das famílias e; ausência de inserção da família nas políticas.

Considerações Finais

Após concluir este estudo constataram-se as falhas na rede de proteção no DF possibilitando confirmar a hipótese de que há um descompasso entre a oferta de serviços públicos e os valores destinados ao orçamento da Política de Assistência Social para a criança e o adolescente, principalmente em situação de violações de direitos, frente às demandas sociais deste segmento e suas famílias.

A Política de Assistência Social é frágil e repleta de lacunas que impossibilitam a eliminação das violações de direitos e precariza ainda mais a situação da infância possibilitando a permanência da criança e do adolescente na rua. Pois, as políticas são fatiadas e desarticuladas, não conseguem garantir a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, não alcançam de forma emancipatória os direitos e não fortalecer seus laços familiares, por não inserirem as famílias nas políticas pública.

Através do método histórico-estrutural observou-se que a implementação da Política de Assistência Social se apresenta de forma contraditória, ocasionando a precarização dos direitos da criança e do adolescente e situando-os no plano do atendimento assistencialista, condicionalista e higienista por fortalecendo a institucionalização fundamentado pelos pressupostos da medicalização e do modelo disciplinar repressivo o que leva a afirmar a ausência de um Sistema Único de Assistência Social no DF.

Alguns indicadores foram identificados por meio da fragilidade da rede de proteção da criança e do adolescente em situação de rua na Rodoviária de Brasília:

- A Política de Assistência Social para o adolescente:
- Em relação aos adolescentes os registros são insuficientes, há fragmentação das ações e também da compreensão da totalidade do problema; as ações são (de caráter) focalizadas e assistencialistas; a baixa intersectorialidade; o fluxo de abordagem e intervenções são desarticulados para dentro e para fora da rede.
- A Política de Assistência Social para a família:
- Na família a intervenção não fortalece os vínculos familiares; baixo acompanhamento com as famílias na rua; os registros são insuficientes em relação aos dados familiares; a ação é fragmentada e focalizada com práticas higienistas e repressivas e; as práticas institucionais geram a desfiliação.
- A Política de Assistência Social para a criança e o adolescente em situação de rua:
- A intervenção não rompe o “vício” pela rua; a baixa inclusão das pessoas em situação de rua em políticas públicas; baixo acompanhamento e controle do fluxo de moradores nesses espaços; os registros das pessoas que habitam ou já habitaram os espaços na Rodoviária são insuficientes.

Esses indicadores demonstram a desresponsabilização do Estado e a omissão da sociedade civil que infringe as leis do Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal conforme diz no Art.23 “Na organização dos serviços será dada

prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no art.277 da Constituição Federal e na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990”. A rede de proteção que deveria promover, proteger e garantir os direitos das crianças e adolescentes, que engloba Estado e Sociedade Civil é fragmentada e desarticulada. Não compreende a criança e adolescente como sujeito de direitos; não fortalece os vínculos familiares, o que ocasiona na desfiliação da criança; não inclui nas políticas públicas; e não acompanha os encaminhamentos das ações governamentais.

Nesse contexto o poder das organizações privadas amplia-se fortalecendo o terceiro setor, especificamente na área das políticas para criança e adolescente em situação de rua, que desresponsabiliza o Estado do cumprimento das políticas públicas, delegando ações que seriam próprias do poder público para o terceiro setor.

É urgente a intervenção social articulada entre a sociedade civil, o Estado e a família (como prevê o artigo 127 da Constituição) com a centralidade no sujeito social, no caso as crianças e adolescentes, para a construção junto com os poderes públicos de ações que façam valer os direitos, a inserção de crianças e adolescentes em políticas de modo participativo que garanta o fortalecimento da Política de Assistência Social.

Bibliografia

BEHRING, Elaine R. e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BORCHARDT, Julian. O Capital. Edição Resumida. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, 5ª edição.

Constituição Federal de 1988. Brasília, Senado Federal. Brasília, 5ª edição, 2005.

DEMO, Pedro. Introdução à metodologia da ciência. São Paulo: Atlas, 1983.

_____. Pesquisa e informação qualitativa: aportes metodológicos. Campinas: Papirus, 2006.

Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, Senado Federal. Brasília, 7ª edição 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. Políticas para a Infância e Adolescência e Desenvolvimento. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. IPEA. pg. 171-177. Brasília, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, 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 Latino-Americano Del Niño, 1995.

GÔUVEA, Luiz Alberto de Campos. Brasília: A Capital da Segregação e do Controle Social: uma avaliação da Ação Governamental na Área da Habitação. São Paulo: Annablume, 1995.

GÔUVEA, Luiz Alberto de Campos. Habitação e emprego: uma política habitacional de interesse social. In: PAVIANI, Aldo (org.). Brasília: Moradia e Exclusão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

LEAL, Maria Lucia P. A história da Criança: abordagens teóricas e suas influências na formulação das Políticas para a infância no Brasil. Brasília: Departamento de Serviço Social UnB, 2004.

LEAL, Maria Lucia Pinto (coord.) Contagem de Meninos e Meninas de Rua na Rodoviária de Brasília. Brasília: VIOLES, 2010.

Lei Orgânica da Assistência Social.

LOPES, Márcia H. C. III Congresso Mundial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Políticas Intersetoriais Integrais Bibliografia. Rio de Janeiro, 2008.

Marx, Karl. O Capital, V. 1. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

MELO, V. P.; FISCHER, T.; SOARES JÚNIOR, J.S. Diversidades e Confluências no Campo do Terceiro Setor: um Estudo de Organizações Baianas. In: Anais do XXVII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD). Atibaia – SP: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2003

NETO, Wanderlino Nogueira. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. In: Revista Serviço Social & Sociedade, nº 83. São Paulo, Ed. Cortez, 2005.

OFFE, Claus. Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: Temas & Questões. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Do Estado Social ao Estado anti-social. In: Política social, trabalho e democracia em questão / Potyara Amazoneida P. Pereira [et al] (org.) – Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2009.

RIZZINI, Irene e VOGEL, Arno. In: PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). O Menor Filho do Estado. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Instituto Latino-Americano Del Niño, 1995.

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

SANTANA, Juliana Prates. Instituições de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua: objetivos atribuídos por seus dirigentes e pelos jovens atendidos. Dissertação (Mestrado em Psicologia)

SUDBRACK, Umberto G. São Paulo Em Perspectiva. O Extermínio de Meninos de Rua no Brasil. pg. 22-33. São Paulo, 2004.

Sites:

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington <<http://humbertocapellari.wordpress.com>> Acessado em 09 de setembro de 2009.

Boletim do Orçamento da Criança e do Adolescente http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=954&Itemid=322 Acessado em 06 de agosto de 2010.

CEDECA <<http://www.cedeca.org.br/>> Acessado em 09 de agosto 2010.

FORUM DCA <http://www.forumdca.org.br/index.cfm?pagina=historico> Acessado em 09 de setembro de 2010.

Instituto de Estudos Sócioeconômicos. <<http://www.inesc.org.br/>> Acessado em 14 de agosto de 2010.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Sistema Único de Assistência Social <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas>> Acessado em 2009.

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios <www.mpdft.gov.br> Acessado em 06 de agosto de 2010.

Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda <http://www.sedest.df.gov.br/> Acessado em 05 de agosto de 2010.

Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal. <<http://www.seplag.df.gov.br/>> Acessado em 10 de agosto de 2010.

SenadoFederal.<http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil> Acessado em 09 de agosto de 2010.

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1038/817>>