

# Políticas Públicas no Brasil:

## o desafio de garantir os direitos da infância

Daniele Dorotéia Rocha da Silva<sup>1</sup>

Alda Maria Duarte Araújo Castro<sup>2</sup>

### Resumo

---

Este artigo discute o desafio da construção de políticas públicas para a criança na faixa etária de 0 a 6 anos, no Brasil, na perspectiva da garantia dos direitos. Parte do pressuposto de que, para se compreender o desenvolvimento dessas políticas, necessário se faz analisar o percurso histórico do seu atendimento, suas possibilidades e seus limites. É importante também considerar as contraditórias relações de poder existentes na sociedade e sua influência na construção de concepções de criança e infância, que, longe de serem neutras, são políticas. Nessa perspectiva, o trabalho analisa a configuração das atuais políticas de atendimento à criança, evidenciando a forma como foram redimensionadas pelas políticas neoliberais e pelas diretrizes dos organismos internacionais. Os estudos indicam que em lugar de políticas públicas e universais, são postos em prática programas e ações pautados pelo princípio da focalização no combate à pobreza, elaborados com baixos custos e de qualidade questionável.

**Palavra-chave:** Política pública. Garantia dos direitos. Infância.

---

<sup>1</sup> Graduada em Pedagogia pela UFPA. Mestre em educação pela UFRN. daniele\_doroteia@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Mestre em educação pela UFRN. Doutora em educação pela UFRN. Professora adjunta da UFRN. alda@ufrnet.br

**PUBLIC POLICES IN BRAZIL:  
The Challenge of Assuring Childhood's Rights**

**Abstract**

---

The article talks about the challenge of the construction of public policies for the child in the age group from 0 to 6 years old in Brazil, in the perspective of the right guarantees. One can presuppose that to comprehend the development of these policies, it is necessary to analyze the historical route of its assistance, possibilities and limits. It is also important to consider the contradictory relationships of power present in society, and its influence in the building of the conception of child and childhood that are very far to be neutral words, so they are policies. In this point of view, this work analyzes the arrangement of the current policies of assistance to children, making clear the shape as they were reorganized by the neo liberal policies and set of instructions of international organizations. The studies show that, instead of public and universal policies, programs and actions are introduced based on the focus in the fight against poverty, made with low costs and questionable quality.

**Keywords:** Public policies. Right guarantees. Childhood.

Historicamente, as políticas para a infância, no Brasil, foram sendo dimensionadas tendo como suporte a luta dos movimentos sociais, pressionando o Estado brasileiro a adotar políticas voltadas à criança, garantindo os direitos fundamentais dos cidadãos de 0 a 6 anos, aprovados, posteriormente, pela Constituição Federal de 1988.

No âmbito da discussão da política pública destinada à criança, à família e à mulher, constata-se que é estabelecido o direito da criança de se desenvolver integralmente. A complexidade desse atendimento exige, porém, uma articulação de ações entre os vários órgãos responsáveis por esses serviços, tornando a realização dessas políticas bastante questionável. É evidente que discutir a política de atendimento à criança, numa perspectiva de atenção integral, implica entender a conjuntura política na qual estamos inseridos, aprofundando a reflexão acerca das mudanças políticas de atendimento, das legislações que as regem e das ações que o poder público tem operacionalizado para garantir e ampliar a efetivação desses direitos.

Os discursos oficiais reconhecem que o desenvolvimento integral da criança deve ser prioridade nas políticas públicas, numa visão articulada entre as diversas áreas que prestam serviços à infância. Ao longo dos anos, porém, o que se verifica é que está sendo negada à criança a promoção de seus direitos sociais, justamente em uma época de sua vida em que o direito à saúde, à educação, ao lazer e à segurança é determinante para o seu desenvolvimento como ser humano.

No campo científico observa-se o avanço das pesquisas, no que diz respeito à importância dos primeiros anos de vida como fase fundamental para o desenvolvimento da inteligência, da personalidade, dos valores culturais, sociais e espirituais dos seres humanos.

A partir desses conhecimentos as políticas públicas de atenção à criança têm sido discutidas e avaliadas em diversos fóruns internacionais e nacionais influenciando os países nas suas concepções sobre a criança e difundindo o discurso de políticas enquanto direito. Pode-se argumentar que, na atualida-

de, garantir a todas as crianças o direito à vida e o acesso à educação em condições satisfatórias constitui prioridade no campo de luta nos países democráticos.

Este artigo está estruturado em três partes: a primeira faz um breve aporte teórico sobre o conceito de políticas públicas, partindo de uma compreensão de que a configuração que elas assumem estabelece o grau de importância que deve ser dado aos sujeitos enquanto cidadãos de direitos. A segunda parte discute a política social como integrante da política pública, suas origens e concepções e como se reestrutura para se adequar às exigências do sistema capitalista. Por fim, analisa a evolução histórica da concepção política de criança, que, longe de ser neutra, está articulada ao contexto histórico vivenciado nas relações sociais, estabelecidas pela conjuntura político-econômica presente em cada sociedade.

## **Políticas Públicas: algumas considerações iniciais**

A discussão acerca das políticas públicas remete à necessidade de analisarmos como elas surgiram na História da sociedade, o que as caracteriza enquanto públicas e de responsabilidade do Estado e que determinações são impostas a sua efetivação. A política pública pode ser entendida, segundo O'Donnell (1986), como um conjunto de ações e omissões que manifestam uma determinada modalidade de intervenção do Estado em relação a um problema que desperta a atenção, o interesse ou a mobilização de outros atores da sociedade civil.

Nesse entendimento, pode-se afirmar que ela não constitui um ato reflexo, tampouco uma resposta isolada, mas um conjunto de iniciativas e respostas, manifestas ou implícitas, que, observadas em um momento histórico e em um contexto determinado, permite inferir a posição do Estado diante de uma questão que envolve setores significativos da sociedade.

Dessa forma, fica evidente que, ao analisarmos as políticas públicas, devemos considerar não apenas as intenções estabelecidas pelos governos, mas também a não-ação, ou seja, o que é priorizado ou não como política, pois as escolhas e as omissões têm repercussão sobre a sociedade de modo geral.

Discutindo sobre a especificidade da constituição das políticas públicas, Azevedo (2004, p. 5) faz as seguintes observações:

*[...] quando se enfoca as políticas públicas em um plano mais geral, e portanto mais abstrato, isto significa ter presente as estruturas de poder e dominação, os conflitos infiltrados por todo o tecido social e que têm no Estado o lócus de sua condensação. [...] Em um plano mais concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente.*

Essas relações configuram a forma como as políticas são instituídas e operacionalizadas em um determinado momento histórico. Nessa lógica, a configuração das políticas públicas estabelece o grau de importância que deve ser dado aos sujeitos enquanto cidadãos de direitos, que devem ou não participar ativamente da elaboração, do processo de instituição e da avaliação dessas políticas.

No que tange às políticas públicas, podemos dizer que elas foram concebidas no seio da teoria liberal moderna, cujos pressupostos se baseiam no bem-estar e na igualdade que constituem pré-requisito indispensável ao exercício pleno da cidadania. Dessa forma, o Estado deveria assumir a responsabilidade de promover, regular e redistribuir essas políticas, assegurando a universalidade e contemplando a coletividade, como característica de importância singular na concretização dos direitos. Para Azevedo (2004, p. 20),

*[...] esse processo foi viabilizado por múltiplas orientações econômicas e políticas que incidiram sobre a composição das classes sociais e sobre os modos de explicitação dos conflitos entre capital e trabalho. Construiu-se pois, a partir das lutas históricas dos trabalhadores por emprego e pelos*

*direitos de proteção ao trabalho, demandas que, paulatinamente, encontraram algum espaço de viabilização nas metas de pleno emprego, do crescimento e da estabilidade dos preços.*

Nesse entendimento do que seja política pública, deve ser descartado o excessivo descompromisso visualizado em “pacotes” de políticas compensatórias e focalizadas, pois essas políticas não só refletem, mas deixam marcas de abandono, violência e principalmente de negação da cidadania. Na visão de Mauro Del Pino, baseado em estudos de Chico de Oliveira, significa que “*o Estado fica condenado a ser carrasco de seu próprio povo*” (Del Pino, 2001, p. 73).

A formulação de uma política pública emerge, inicialmente, dos anseios da sociedade e requer, necessariamente, a mobilização de diversos sujeitos, tanto da sociedade civil quanto do Estado. Por meio da discussão e argumentação fundamentadas em idéias, identificam-se os diversos interesses de um determinado segmento da sociedade, constituindo-se em um movimento de luta constante para a garantia da inclusão de suas reivindicações na agenda política, para que, posteriormente, possam ser regulamentadas como políticas públicas. Na seqüência, busca-se instituí-las desenvolvendo ações para a efetivação e garantia dos direitos.

Para um melhor entendimento da concepção de política pública, faz-se necessária a compreensão dos termos “político” e “público”. O primeiro, palavra de origem inglesa *politics*, traz consigo significado abstrato e impreciso, insuficiente para expressar sua capacidade transformadora. Analisá-la enquanto processo histórico das relações da sociedade torna-se imprescindível. E ao concebê-la, enquanto uma situação dinâmica, agrega-se valor à concepção de política, principalmente a partir da compreensão de que existem diferentes formas de ação política, que, ao se relacionarem, caracterizam-se como uma forte expressão de vida, passando a ser determinantes para a escolha de um projeto de sociedade, consciente ou não.

Nesse sentido, ao assumir um posicionamento democrático, um sistema político de um país poderá elevar sua população à condição de cidadãos com direitos políticos efetivos e teoricamente iguais, considerando o povo não como simples objeto sobre o qual o Estado tem poder, mas como um dos elementos constitutivos desse próprio Estado (Pereira, 1995, p. 91).

Esse entendimento encontra respaldo no conceito de Gramsci de “Estado ampliado”. Segundo Soares (2003, p.101), ao elaborar a concepção de “Estado ampliado”, o autor nos revela a grandeza e complexidade existentes nessa terminologia, perpassando por diferentes questionamentos sobre a natureza do Estado, apontando que, tendo sua noção ampliada, ele incorpora a sociedade civil em sua estrutura de sociedade política não por buscar coerência em suas ações, mas para conseguir uma hegemonia mesmo que seja revestida de coerção.

Ao discutir a noção de Estado e a sua função nas políticas públicas, Poulantzas (1985) vai além do ponto de vista de Gramsci. Em sua concepção, o Estado funciona para organizar as classes dominantes e reduzir a concorrência entre elas, enquanto aumenta a competição entre classes dominadas isolando cada um dos seus membros em seu espaço individual, mas mantendo a sua legitimidade aos olhos das classes dominadas, afirmando ser uma força unificadora e representativa dos interesses do povo. Nesse sentido, ao realçar a política de Estado, a considera mais “como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes do que como formulações racional de um projeto global e coerente” (1990, p. 157). Para ele,

*As classes populares sempre estiveram presentes no Estado, sem que com isso tenha modificado jamais alguma coisa no núcleo essencial do Estado. A ação das massas populares no seio do Estado é a condição necessária para sua transformação, mas não é o bastante* (Poulantzas, 1990, p. 165).

Vale ressaltar que as políticas públicas têm sido desenvolvidas pelo Estado não só por jogos de interesses da classe dominante, mas emergem também da sociedade que, organizada, busca respostas e compromisso por

parte de seus representantes legais. Segundo Poulantzas (1977a), esses interesses de classes integram um campo de luta devendo ser, assim, entendido:

*[...] não como um simples fenômeno derivado das suas estruturas ou sejam determinadas exhaustivamente por elas. Devem ser entendidos, sim, que o campo de luta de classes tem efeitos fundamentais sobre o Estado, mas são efeitos realizados nos limites colocados pelas suas estruturas, na medida em que regulam uma série de variações* (1977b, p. 180).

Considerando a amplitude que se espera da ação do Estado, é importante compreender qual a dimensão do termo “público”. A noção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada, uma vez que remete à adoção de novos mecanismos de articulação entre Estado e sociedade civil, permitindo superar perspectivas que identificam o estatal com o público e o privado com o mercado.

Assim, embora as políticas públicas sejam promovidas pelo Estado, elas não são exclusivas dele, pois, no seu percurso, vários interesses se manifestam. As lutas de classes acirram a disputa por seus ideais, mas, muitas vezes, o que prevalece são os interesses dos indivíduos privados. Esse Estado, para Poulantzas (1977b), é organizado como unidade política de uma sociedade com interesses econômicos divergentes, não interesses de classes, mas de “indivíduos privados”, sujeitos econômicos.

A construção de políticas públicas vincula-se a uma concepção de bem comum, dentro de uma sociedade em que o Estado garante e respeita os direitos mediante ações governamentais que, obrigatoriamente, deveriam assegurar a todos os cidadãos o acesso, sem qualquer distinção.

Segundo Azevedo (2004), ao conceito de políticas públicas deve-se considerar: a) os recursos do poder que operam na sua definição e que têm, nas instituições do Estado, principalmente na máquina governamental, o seu principal referente; b) que as políticas públicas são definidas, instituídas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que



têm lugar. No contexto dessas reivindicações e das crescentes necessidades de manutenção do capital, o projeto de sociedade civil vai se delineando como um pilar na luta pela garantia de condições fundamentais do ser humano por meio da instauração de políticas públicas.

Em qualquer circunstância, ao se pensar em políticas públicas, há de se considerar como necessárias à participação política da sociedade civil, devendo-se ter sempre presente que as políticas não são neutras, pois, por trás de seus ideais, estão representados interesses que se agregam ao longo da História a interesses principalmente econômicos, de classes já dominantes, ou de classes que ainda querem dominar.

As políticas públicas vão sendo construídas nas tensões contraditórias entre dominantes e dominados, e o interesse do grande capital tem, historicamente, alimentado o progressivo descompromisso na formulação de políticas públicas voltadas para a sociedade com a finalidade de emancipação. Ao invés disso, as políticas adotadas tornam a população mais dependente de programas que buscam compensar “carências” estruturais. Tais políticas, no entender de Castel (2004), devem ter um significado muito mais amplo, pois:

*As medidas tomadas para lutar contra a exclusão tomam o lugar das políticas sociais mais gerais, com finalidades preventivas e não somente reparadoras, que teriam por objetivo controlar sobretudo os fatores de dissociação social. Esta tentação de deslocar o tratamento social para as margens não é nova. Corresponde a uma espécie de princípio de economia no qual se podem encontrar justificativas: parece mais fácil e mais realista intervir sobre os efeitos de um disfuncionamento social que controlar os processos que o acionam, porque a tomada de responsabilidade desses efeitos pode se efetuar sobre um modo técnico enquanto que o controle do processo exige tratamento político (p. 32).*

As mudanças presenciadas na ação do Estado são enfatizadas cada vez mais a partir de uma tendência tecnicista e burocratizada expressa pela justificativa da racionalidade capitalista. No percurso da reestruturação produtiva, no atual contexto mundial, acompanhado da “globalização” econômica mar-

cando profundamente as relações de trabalho, segundo Havey (1992), a ação do Estado é reduzida, sendo suprimida de suas atividades a capacidade política para o enfrentamento dos motivos estruturais de exclusão social, os quais foram se firmando no processo de consolidação do sistema capitalista. A função do Estado passou a privilegiar a superficialidade remediadora, como intervenção, o que se manifesta apenas administrativa na realidade social, em detrimento de superação dos problemas sociais a partir de uma nova proposta e um novo projeto de sociedade.

### ***Políticas Sociais no Contexto das Políticas Públicas***

A origem da política social é considerada pela maior parte dos especialistas e estudiosos da área, entre eles Sposati (1989) e Vieira (2001), como estando associada à formação do Estado moderno e que ela vem se intensificando no último século, identificando-se com as ações, com as estruturas e com os processos do Estado de Bem-Estar Social. A política social, na conceituação de Boyer e Gómez (2003, p. 21), *é genérica e tradicionalmente concebida como aquela parte da política geral que tem como objetivo específico promover o bem-estar econômico-social da população.*

Discutindo sobre políticas sociais, Titmuss (*apud* Azevedo, 2004, p. 30) classificou o sistema de proteção social em três tipos básicos: a) o “modelo residual de bem-estar”, típico das sociedades em que a intervenção do Estado só ocorrerá quando falharem os recursos privados. Caracteriza-se pelo caráter tópic e temporariamente limitado da ação estatal, mobilizada, apenas, durante as situações emergenciais; b) o “modelo industrial de ampla realização”, que corresponderia àquele em que o Estado intervém, parcialmente, voltando-se para a correção dos efeitos do mercado; c) o “modelo institucional redistributivo”, caracterizado pela distribuição de bens e serviços públicos sociais que não teriam como referente os vínculos dos indivíduos com o mercado. São os serviços aos quais teriam direito todos os cidadãos, sem discriminação.

Sposati (1989, p. 29), ao se referir às atuais políticas sociais, considera que essas são calcadas no modelo assistencial, consagrando formas populistas e de benemerência na tentativa de suprir as necessidades das classes subalternizadas. Tais características marcam, historicamente no Brasil, o enfrentamento das questões sociais que incorporam uma tendenciosa e perversa condição de assistencialismo que, por meio da ação do Estado, assiste, beneficia e favorece o trabalhador enquanto um sujeito excluído de bens e serviços. Para esta autora, as políticas sociais possuem dupla face, na qual:

*O assistencial é uma forma de caracterizar a exclusão com face de inclusão, pela benevolência do Estado frente à “carência dos indivíduos”. Não é ele, de per si, a exclusão. Esta se dá também nas políticas sociais das sociedades capitalistas desenvolvidas, uma vez que, no limite, o conflito capital-trabalho permanece mantendo a desigualdade social. Mesmo ampliando-se a qualidade e quantidade do usufruto de bens e serviços pela força do trabalho o Estado burguês permanece pautado na “distributividade” das soluções nos limites dos interesses do capital (Sposati, 1989, p. 31).*

As políticas sociais estão intimamente relacionadas às exigências feitas pelo modo de produção e seus reflexos na sociedade, assim como pelas instituições presentes em cada fase da sociedade com o universo de suas ideologias. Podem ser caracterizadas com base nas teorias liberal e socialista, assumindo, portanto, configurações diferentes de acordo com a organização da sociedade para a qual são direcionadas. Nessa perspectiva, Boyer e Gómez (2003) fazem o seguinte esclarecimento sobre as políticas sociais:

*Desde un punto de vista ideológico, la distinción más tradicional es la siguiente: concepciones liberales y concepciones socialistas de política social. Las primeras se caracterizan por el hecho de intervenir ex post, es decir, después de que fracasen los privados (individuos, familias y mercado). Mientras que las segundas se definen mediante una programación ex ante de las intervenciones ante una emergencia o previsión de las necesidades sociales. Ambas concepciones entienden la política social como conjunto de medidas relativas a la posición de los individuos en la sociedad y a su nivel de vida, relativo o absoluto. Pero se diferencian en la forma de entender la acción política en la/sobre la sociedad (p. 23).*

Dessa forma, podemos entender que o que determina a forma de organização das políticas sociais é o modelo de sociedade vigente em um determinado momento histórico, portanto a construção das políticas é histórica e datada, podendo se modificar de acordo com os valores, a cultura e os princípios estabelecidos em cada sociedade.

No que se refere ao modelo de política social adotado pelas teorias liberais, a História nos mostra que as idéias liberais de Estado mínimo prevaletentes, no final do século 19, e início do século 20 tinham como interesse principal assegurar a ordem e a propriedade sobre a égide de um mercado como regulador “natural” das relações sociais. Nesse contexto, o que dá destaque ao indivíduo é sua posição dentro da sociedade, além dos bens que possui. Na concepção de Sposati, essas políticas podem se configurar enquanto mecanismo de manutenção da força de trabalho. Nesse sentido, pondera:

*A política social tem sua gênese na relação capital-trabalho, mas não chega a ser só controle ou só salário indireto. [...] ela assume o caráter de mecanismo regulador das relações sociais. O casuismo histórico de que a política social se revestiu, como estratégia para o desenvolvimento econômico, reforça essa compreensão. É na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também no exercício da dominação política (1989, p. 33).*

Para autores como Boyer e Gómez (2003), do ponto de vista histórico-sociológico existem quatro grandes concepções de política social: a) a primeira concepção que entende política social como as intervenções que adquirem expressão de caridade, altruísmo e de beneficência, ou seja, a visão assistencialista; b) a segunda entende a política social como conjunto de objetivos e instrumentos de ajuda aos pobres e aos débeis como forma de controle social; c) uma terceira concepção define a política social como forma de reprodução social ampliada da força de trabalho; e d) define e interpreta a política social como realização dos direitos sociais de cidadania.

A evolução dessas concepções ocorre a partir das constantes crises do sistema capitalista, as quais intensificam as disparidades sociais que determinam novas relações entre o capital, o trabalho e o Estado. O papel do Estado de mediador dessas políticas ocorre de forma alternada, ora intervindo diretamente na formulação, execução e acompanhamento das políticas, ora exercendo o mero papel de coordenador das políticas e detentor do controle apenas na concepção e avaliação.

Embora o Estado não seja suficiente para a consolidação dos direitos sociais, garantindo a cidadania, a História da humanidade nos mostra que ele é capaz de reduzir os impactos competitivos (ou estimulá-los) do mercado quando assume a lógica da inclusão com compromisso da preponderância dos interesses ao bem comum em confrontação aos interesses do mercado. Segundo Borón et al (1999), torna-se inútil esperar que, na esfera do mercado, a justiça social tenha espaço, pois: *[...] o mercado é, na realidade, um âmbito das confrontações impiedosas – a esfera do egoísmo universal, como observa Hegel – na qual há ganhadores, que são fortemente recompensados e perdedores que são correspondentemente castigados* (p. 24).

É com Otto Bismarck, ainda no final do século 19 na Alemanha, que vamos ter notícias de um primeiro sistema estatal de seguro social. Esse fato é considerado o marco do Estado de Bem-Estar como uma política dirigida à classe trabalhadora que procurava romper com o caráter discricionário de benemerência das instituições baseadas e estigmatizadas pelas leis destinadas aos pobres.

A evolução das estruturas do Estado de Bem-Estar foi sendo construída, como já mencionado, gradualmente, atingindo, primeiramente, grupos restritos; somente após a 2ª Guerra Mundial é que seus princípios ganharam idéias voltadas, sobretudo, para o alcance de um maior número de trabalhadores, universalizando a prestação de serviço de forma mais igualitária. Para Esping-Andersen (1991), estabelecer o que seja um Estado de Bem-Estar Social constitui-se numa tarefa complexa e não pode ser compreendido, apenas,

da perspectiva de direitos e de garantias, mas a partir de uma relação entre as atividades estatais, mercado e família em termos de provisões sociais. Segundo este autor:

*Uma definição comum nos manuais é a de que ele envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Esta definição passa ao largo da questão de saber se as políticas sociais são emancipadoras ou não; se ajudam a legitimação do sistema ou não; se contradizem ou ajudam o mercado; e o que realmente significa “básico”? Não seria mais apropriado exigir de um welfare state que satisfaça mais nossas necessidades básicas ou mínimas? (1991, p. 98).*

Na atualidade, as mudanças estruturais continuamente emergem com a perda de garantias de direitos sociais, políticos e econômicos, para a grande parte da população que se encontra nas linhas estruturais da pobreza devido à má distribuição de recursos e de agravantes sociais como o crescente aumento do desemprego, a dificuldade de ter garantido o acesso a serviços oferecidos pelo Estado e, ainda, o sucateamento que este vem enfrentando, ou melhor, se entregando. Segundo Wilensky (apud Boyer; Gómez, 2003, p. 22):

*[...] el Estado de bienestar es el conjunto de las garantías y de las intervenciones elaboradas por el Estado para asegurar unos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación a todo ciudadano como “derecho social” y no como caridad, también se está definiendo la política social, como si esta última coincidiese con la extensión en cantidad y calidad de las prestaciones sociales del Estado a los ciudadanos [...].*

A garantia dos direitos para a cidadania num sistema de proteção integrado e elaborado com o propósito de uma vida mais feliz para a população de uma maneira geral deveria ser prioridade na prestação de serviços oferecidos pelo Estado, por intermédio de políticas sociais enquanto um direito e como um elemento impulsionador da emancipação humana e não como mero favor ao trabalhador numa incessante dependência.

Ao analisar os sistemas de proteção social na América Latina, e mais especificamente no Brasil, e sua relação com a democracia, Draibe (1997) enfatiza que o Estado de Bem-Estar é a própria regulação social do capitalismo avançado e onde esses sistemas são fracos, a população se vê afetada por grandes iniquidades sociais. Essa desestruturação que afeta tais sistemas tem sua origem, inegavelmente, nas mudanças ocasionadas no mundo do trabalho acompanhadas pela transformação produtiva, gerando o desemprego estrutural, o subemprego, o emprego precário e de baixa qualidade, a informalização das relações de trabalho, entre outras. Segundo Draibe:

*Os mais nítidos efeitos sociais desse processo plasmam-se em tendências de ampliação das desigualdades, aumento e diversificação da pobreza. Para a política social em geral, o resultado mais dramático é a perda de sua integridade sistêmica, ou seja, as rupturas das relações e vínculos que as estruturavam como sistema de políticas – condição de sua eficácia no passado (1997, p. 8-9).*

A ausência de um sistema eficiente de garantia de direitos, somada às reformas “estruturantes da desigualdade”, aumentam o número de seres humanos em condição de extrema pobreza; destes, milhares são crianças, que mesmo num mundo repleto de “boas intenções” a seu respeito, o que se constata por meio das declarações, das convenções e dos tratados, não conseguem se elevar à condição de cidadãos.

Esse caráter de exclusão e descontinuidade das políticas sociais é acentuado nos meados de 1970, quando alguns estudiosos como Hayek (1977) e Friedman (1984), precursores do neoliberalismo, passam a questionar as funções do Estado. Propõem a retirada da responsabilidade do Estado na oferta dos serviços sociais que garantam condições básicas de sobrevivência mediante políticas públicas de moradia, educação, habitação, saúde, assistência social. Os conselhos de Hayek, em seu livro *O caminho da servidão* (1977), e Friedman com seus escritos em *Capitalismo e liberdade* (1984), resgatam o individualismo econômico, associado à liberdade de poder escolher. Para Friedman:

*[...] o bem-estar e a igualdade ou como pré-requisitos ou como alternativas para a liberdade. Em nome do bem-estar e da igualdade, o liberal do século XX acabou por favorecer o renascimento das mesmas políticas de intervenção estatal e paternalismo contra as quais tinha lutado o liberalismo clássico (1984, p. 14).*

Os pensamentos desses economistas consideram que o Estado, por meio de ações reguladoras para equilibrar o desenvolvimento gerado pela acumulação capitalista, causa entraves ao próprio desenvolvimento do sistema e acaba se tornando responsável pela crise que assola a sociedade. O Estado interventor é uma ameaça aos interesses individuais, e oprimindo a liberdade dos indivíduos, inibe a livre iniciativa, a concorrência privada e impede o mercado de se restabelecer.

As políticas sociais, no pensamento neoliberal, induzem à acomodação e à dependência, pois o indivíduo sempre ficará esperando a ajuda do Estado para suprir suas necessidades. Friedman (1984) considera que a formação do indivíduo precisa partir do seu próprio interesse e, ao responsabilizá-lo por sua instrução, este poderia escolher o melhor espaço para estudar, admitindo, em alguns casos, a subvenção da educação:

*[...] o governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada, dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais “aprovados” de sua própria escolha. Os serviços educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas operando com fins lucrativos ou por instituições sem finalidade lucrativa. O papel do governo estaria limitado a garantir que a escola tivesse padrões mínimos, tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas, da mesma forma que inspeciona presentemente os restaurantes para garantir a obediência a padrões sanitários mínimos (1984, p. 86).*

O Estado de Bem-Estar foi alvo de muitas críticas vinculadas ao neoliberalismo, principalmente porque o objetivo das idéias neoliberais era o desmonte do Estado e das conquistas da classe trabalhadora, embora estas fossem incipientes e muitos direitos ainda necessitassem ser assegurados. A crítica



referia-se ao fato de que os mecanismos de proteção impediam o crescimento dos donos do mercado. Assim, conforme Laura Soares (2003, p. 37), o Estado de Bem-Estar *foi considerado o “vilão da história” na crise econômica dos países capitalistas a partir do final da década de 1970, preconizando-se o seu desaparecimento ou, na melhor das hipóteses, a sua “reforma”*.

Diante dessas construções históricas de proteção/desproteção; direito/favor; cliente/sujeito; focalização/universalização é que vamos constatar a desigualdade social cada vez mais presente no mundo, principalmente em sociedades como a brasileira, que esteve distante de concretizar um Estado de Bem-Estar Social com reais garantias de direitos, pois suas políticas sociais foram construídas sem o alicerce necessário que impedisse um “desastre social”, no qual a sua população não fosse afetada por propostas que globalizam, de maneiras diferentes, a falta de respeito com o ser humano. Esse é o entendimento de Coraggio quando se refere à instituição das políticas sociais de cunho neoliberal:

*As políticas sociais atuais são, portanto, o resultado não apenas da avassaladora iniciativa das forças inspiradas pelo novo conservadorismo de direita, como também da ausência de iniciativa e do comportamento defensivo das outras forças sociais e políticas, o que nos torna responsáveis por avançar além da denúncia estigmatizadora ou da crítica ideológica* (1996, p. 79).

O entendimento desse autor é compartilhado por Fúlvia Rosemberg (2002a), que caracteriza as políticas públicas sociais como uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Tais políticas configuram-se na prática da sociedade brasileira dentro de numa perspectiva de necessidade, contrapondo-se, geralmente, ao discurso da perspectiva de direitos.

Ao avaliar políticas públicas para a infância, Jonsson (*apud* Rossetti-Ferreira *et al*, 2002, p. 88), considera duas perspectivas: a) a da necessidade e b) a dos direitos. Na perspectiva das necessidades a criança é concebida como

um recipiente passivo. As necessidades que implicam objetivos parciais e são entendidas sem sustentabilidade podem ser classificadas numa hierarquia e não implicam obrigações. São associadas a promessas, variam conforme cultura e ambientes, podem ser entendidas mediante caridade e seu atendimento depende sempre de vontade política. Na perspectiva de direitos, a criança é um participante ativo, os direitos implicam atendimento a todas as crianças, são entendidos com sustentabilidade, não podem ser organizados hierarquicamente, envolvem obrigações e são universais. A caridade não é aceita dentro de uma proposta de direitos.

## **A Construção Política de uma Concepção de criança e de infância**

A criança sempre esteve presente no mundo, nas diferentes sociedades das mais simples às mais complexas formas de organização. A sua conceituação, no entanto, está articulada ao contexto histórico vivenciado nas relações sociais, estabelecidas pela conjuntura político-econômica presente em uma dada sociedade. Sônia Kramer (1995, p. 19), ao discutir a existência da concepção de infância, ressalta:

*A idéia de infância, como se pode concluir, não existiu sempre e da mesma maneira. Ao contrário, ela apareceu com a sociedade capitalista, urbano-industrial, na medida em que mudam a inserção e o papel social da criança na comunidade. Se na sociedade feudal, a criança exercia um papel produtivo direto (de adulto) assim que ultrapassava o período de alta mortalidade, na sociedade burguesa ela passa a ser alguém que precisa ser cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura. Este conceito de infância é, pois, determinado historicamente pela modificação nas formas de organização da sociedade.*

Atualmente a criança é apresentada como o sujeito de direitos, um cidadão a partir de uma concepção construída por intermédio de muito estudo e discussões fomentadas pelo posicionamento político de garantia dos direi-

tos da criança. Essa demanda social é impulsionada também pela luta do movimento de mulheres à procura de creches, pelo interesse de especialistas em ressignificar o atendimento à criança, oferecendo embasamento teórico consistente para a construção de uma política pública que, na prática, garanta a efetivação dos direitos da criança.

As concepções de infância vêm sendo construídas em meio às contradições existentes na sociedade, caracterizando-se como uma produção histórico-social, ultrapassando interpretações meramente generalistas e limitadas por etapas definidas a partir de períodos cronológicos. Constrói-se, com consciência política, um significado que vai muito além de apenas o espaço entre o nascimento e o início da vida adulta; a infância está relacionada à qualidade, ao estado e à condição de vida de uma criança.

A ressignificação da infância deve-se ao fato de se buscar um novo olhar sobre a criança. Apesar de ser um sujeito de pouca idade, mas de direitos, a criança possui especificidades que lhe são peculiares, que a distinguem dos adultos e que, na plenitude da riqueza de suas potencialidades, está inserida num contexto histórico que, às vezes, é injusto e excludente, contraditoriamente negando a cidadania não só das crianças, mas da população de modo geral.

O movimento pelos direitos da criança teve sua discussão inicial em 1923, com a aprovação do documento elaborado pela União Internacional *Save the Children*, que ficou conhecido como Declaração de Genebra. Essa Declaração propunha aos países-membros o estabelecimento de condutas em relação à infância que lhe resguardassem uma vida mais digna. Somente em 1959 a Organização das Nações Unidas convocou uma Assembléia Geral e aprovou a Declaração dos Direitos da Criança, assegurando entre os seus termos que “a criança, em virtude de sua falta de maturidade física e mental, necessita de proteção e cuidados especiais, inclusive a devida proteção legal, tanto antes quanto após seu nascimento”. Entre os dez princípios aprovados na Declaração dos Direitos da Criança, o 2º enuncia que:

*A criança gozará proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição de leis visando este objetivo levar-se-ão em conta, sobretudo, os melhores interesses da criança (Artigo 2º, Declaração dos Direitos da Criança, 1959).*

Nessa direção de proteção e de atenção ao desenvolvimento integral da criança é que vão sendo apontados os caminhos legais que deverão afirmar a importância do período da infância. Seus direitos sociais foram contemplados em quase todos os princípios da referida Declaração. Em continuidade à luta pela defesa dos direitos da criança, o governo da Polônia, em 1978, apresentou à comunidade internacional uma proposta de Convenção Internacional relativa aos direitos da criança, visando a sistematizar melhor as normas e os deveres dos países acerca dos direitos da criança.

A partir dessa proposta foi criado, em 1979, um grupo de trabalho pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas para produzir um texto definitivo, que foi, durante dez anos, alvo de intensos debates pela comunidade internacional. Como resultado, criou-se um grupo específico de organizações não-governamentais para auxiliar na elaboração de uma proposta de texto da Convenção Internacional do Direito da Criança, aprovada em 1989, ratificada em setembro de 1990 por 20 países. Trata-se de um conjunto de direitos individuais e coletivos que são atribuídos à criança. São direitos individuais, como a vida, a liberdade e a dignidade, bem como direitos coletivos, como econômicos, sociais e culturais.

Entre os pontos estabelecidos nessa Convenção destacamos; a) a definição de infância como um espaço separado da vida adulta, reconhecendo que aquilo que é adequado para um adulto pode não ser apropriado para uma criança; b) o papel da família na vida da criança. Os países são obrigados a respeitar as responsabilidades primárias dos pais, apoiando-os e fornecendo-lhes apoio e assistência material.

O texto deixa explícito que todas as crianças têm direitos, e quaisquer que sejam as circunstâncias, elas são vistas como indivíduos e como membros de uma comunidade mais ampla. Apresenta, ainda, um conceito de infância e identifica obrigações com relação à criança, cabendo a todos aqueles que devem cuidá-la – governos, organizações internacionais, sociedade civil, famílias e indivíduos – a responsabilidade de garantir que seus direitos sejam respeitados e protegidos.

O contexto em que essa concepção de infância chega ao Brasil é de uma movimentação intensa, tendo como marco importante a década de 80. Esta década configura-se como complexa, permeada de embates e debates da sociedade civil e de órgãos governamentais em prol da criança, objetivando: a) que ela possa ter todos os direitos que têm os adultos; b) contar com direitos especiais, advindos da sua peculiar condição de “ser” em desenvolvimento; e c) garantir que o seu atendimento possa ser legalmente reconhecido.

Buscando superar idéias abstratas e universais sobre a concepção de criança, infância e seu atendimento, vigentes nesse período, emerge a compreensão de criança como um ser concreto, histórico e social a partir das contribuições de algumas ciências que apóiam a educação, como: a Psicologia, a Sociologia e a Antropologia, que buscam articular o conhecimento sobre o desenvolvimento infantil a questões estruturais da sociedade, bem como aos contextos socioculturais da vida das crianças (Sousa, 1996, p. 46).

No Brasil um documento importante na construção de uma política social de atendimento à criança é a Constituição Federal de 1988, elaborada com ampla participação popular, marcando a transição de regimes militares autoritários vigentes em nosso país, com os anseios da sociedade pela tão esperada democracia. No que se refere à criança e ao adolescente, em seu artigo 227 a carta constitucional prevê:

*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, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão* (Brasil, 1988).

Percebemos essa promulgação não como um fato isolado da sociedade brasileira, mas uma conquista trilhada desde a Declaração dos Direitos da Criança, que baliza um olhar mais atento às particularidades e especificidades do cotidiano da infância. Ressaltamos, no entanto, que essas legislações têm-se mostrado pouco eficientes nas transformações dessas situações. Segundo Martins (1993, p. 12), existem muitas “crianças sem infância”, e, nesse sentido, a infância “não é um momento de crescimento do ser humano, mas o momento em que o ser humano é domado”, pois diariamente tem seus direitos violados.

Outra iniciativa importante para a regulamentação dos direitos da criança e do adolescente previstos na Constituição Federal de 1988 é a aprovação da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, denominada: Estatuto da Criança e Adolescente (ECA). Esse Estatuto é resultante do movimento internacional de luta pelos direitos humanos e, conseqüentemente, pelos direitos da criança.

O Estatuto da Criança e do Adolescente fortaleceu e melhor orientou o entendimento a respeito de cada um dos direitos da criança e do adolescente, explicitando quais os princípios que deveriam subsidiar as políticas de atendimento à criança cidadã. Estabelece, ainda, a criação dos Conselhos da Criança e do Adolescente, com a atribuição de traçar as diretrizes políticas para a defesa dos direitos desses sujeitos e estabelece, também, a criação de Conselhos Tutelares, os quais deverão zelar pelo respeito aos direitos da criança e do adolescente.

O Estatuto configura-se como instrumento para a efetivação de uma democracia participativa tendo a preocupação de garantir o direito constitucional da criança e do adolescente. Parte do pressuposto de que a criança e o adolescente são cidadãos, independentemente de sua condição social, diferenciando-se das legislações anteriores, voltadas para o atendimento da criança pobre.

Apesar das conquistas evidenciadas no ordenamento legal observa-se que as políticas de atendimento à criança continuam sendo efetivadas num caráter emergencial, longe de serem políticas públicas, garantidas pelo Estado; apresentam, ainda, lacunas, que estão presentes no discurso oficial, principalmente no atual contexto, posto que são elaboradas tomando como referências os ajustes neoliberais que fortalecem uma prática de atendimento no qual a criança é segregada dos seus direitos enquanto cidadã.

Em decorrência dessas adversidades e das condições de vida a que as crianças estão submetidas e considerando-se ainda, que muito já vem sendo construído no âmbito legal, é necessário lutar para que as políticas públicas sejam elaboradas no sentido de garantir que as ações ultrapassem o âmbito do discurso para uma prática mais efetiva. Nesse sentido, concordamos com Bobbio, quando este autor faz a seguinte afirmação:

*A questão não é elaborar declarações cada vez mais específicas e detalhadas, mas sim como viabilizar a proteção destes direitos. Portanto o problema não é tanto justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político. Evidentemente é necessário questionar [...] qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (1993, p. 25).*

Os argumentos relacionados à importância da infância são muitos, porém ainda falta compromisso ético principalmente por parte das autoridades governamentais que assumam, verdadeiramente, o atendimento à criança como prioridade para um desenvolvimento com qualidade social. Torna-se necessário romper a barreira histórica e culturalmente construída no atendimento à criança de 0 a 6 anos em entidades governamentais ou não-governamentais que vêm efetuando e mantendo programas e políticas de assistencialismo, deixando de lado o cuidar e educar em ações esparsas e fragmentados dando margem à setorização excessiva, à ênfase na especialização das ações. Tudo isso concorre para produzir políticas inadequadas, programas pontuais que dispersam os recursos e reduzem a eficácia e a efetividade dos esforços realizados na garantia do direito da criança.

A situação da criança se agrava devido aos ajustes da década de 90, que atingiram todos os segmentos sociais propondo alternativas antidemocráticas acentuadas em pactos com o mercado, refletindo em aumento das desigualdades sociais e a contínua má distribuição dos bens socialmente produzidos. Com o crescente discurso do Estado mínimo, busca-se legitimar formas privadas de provisão de “políticas sociais”, respaldadas em medidas legais,<sup>3</sup> possibilitando que essas organizações se tornem Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

Emerge, nessa conjuntura, uma relação entre o Estado e a sociedade civil organizada, atribuindo a esta última um papel de instrumento e meio capazes de efetivar as ações que seriam de responsabilidade do próprio Estado. São adotadas diversas nomenclaturas, entre elas: ONG, Terceiro Setor, Oscip, para designar a “sociedade civil em ação”. Atualmente, no contexto das políticas neoliberais, muitas organizações acabam contribuindo para o aumento da exclusão social, pois assumem, mesmo que esporadicamente, e com recursos do próprio Estado, ações que deveriam ser efetivadas enquanto política pública instituída pelo Estado.

Muitas ONGs têm sido pioneiras, nos cenários nacional e internacional, em chamar a atenção dos formuladores de políticas e das agências oficiais de desenvolvimento para temas que, nos últimos 20 anos, tornaram-se componentes essenciais de estratégias de desenvolvimento. Essa característica da política social encontra-se presente no atendimento à criança, observada principalmente pelas subvenções sociais em que há a parceria do Estado, arcando com os recursos financeiros e materiais e a sociedade civil e as ONGs com a força de trabalho.

---

<sup>3</sup> Em 1999 é criado para estabelecer a relação sociedade civil e Estado o Termo de Parceria sob a lei nº 9.790/99, para o fomento e execução de atividades nas áreas de meio ambiente, cultura, saúde e assistência social.



Diante dessas características, a política de atendimento à criança como uma das políticas sociais vem trazendo em suas configurações atuais a privatização e a focalização na criança pobre, ou na que se encontra em situação de risco.<sup>4</sup>

Nega-se o direito da maioria das crianças de terem acesso a políticas sociais que contemplem um tempo de infância e se afirma a pobreza como o único indicador capaz de responder as suas necessidades. Essa realidade é o anúncio do descompromisso político e vem de encontro ao Artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente, que postula:

*A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo de proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (Brasil, ECA, 1990).*

A criança, longe de ser tratada como prioridade absoluta pelo poder público, como estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, que se contrapõe a práticas de atendimento que a isolem e a fragmentem, na prática continua a ter negados seus direitos.

A partir de uma perspectiva contemporânea, na visão de Dahlberg, Moss e Pence (2003), alguns fatores devem ser considerados para uma melhor compreensão da infância: a) é uma construção social, elaborada para e pelas crianças, pois, embora a infância seja um fato biológico, a maneira como ela é entendida é determinada socialmente; b) é sempre contextualizada no tempo, ao local, considerando a sua cultura e suas condições socioeconômicas; c) as crianças são atores sociais participando da construção de sua própria vida, da vida de quem as cerca e das sociedades em que vivem; d) as crianças contribuem para os recursos e para as produções sociais, não constituindo, necessariamente, um

---

<sup>4</sup> É uma situação construída no processo de desigualdades sociopolíticas e sociais que expõe à criança a diferentes situações de abandono, exploração sexual, violência, trabalho doméstico, etc., negligência e omissão de políticas sociais públicas básicas.

custo e uma carga; e e) deve-se considerar que os relacionamentos entre os adultos e as crianças envolvem o exercício de poder (assim como a expressão do amor). É necessário considerar a maneira como o poder do adulto é mantido e usado, assim como a flexibilidade e a resistência das crianças a esse poder.

Nas palavras de Rosenberg (2002b), é nesse contexto neoliberal que emerge, no Brasil, uma nova concepção para o atendimento à criança: a do “desenvolvimento infantil”, que, segundo essa pesquisadora, implica não somente *mudança de terminologia, mas alteração de concepção, pois programas de desenvolvimento infantil podem ser implantados pelas mães, por visitantes domiciliares*, em diferentes contextos e sob a responsabilidade de qualquer um, ou qualquer instância administrativa. *No bojo de programas focalizados para combate à pobreza corre-se o risco (já conhecido) de que eles não sejam complementares, mas substitutos dos programas setoriais universais.*

Resistir diante de tantas interferências de caráter extremamente economicista revela-se um grande desafio. É necessário ter consciência de que essas reformas e recomendações não são neutras e tampouco ditadas por forças internacionais, mas que têm toda uma construção dentro de nossa sociedade.

A culpabilização das famílias no que diz respeito ao atendimento às crianças como sendo o fator determinante no desenvolvimento infantil, tem sido cada vez mais adotada pelos organismos internacionais, que pregam a incapacidade e a falta de preparo, principalmente das mães, de lidarem com seus filhos, negando as análises mais amplas de uma sociedade marcada por reformas que oprimem o povo numa crescente ausência de políticas públicas sociais comprometidas com a efetivação de ações que garantam a dignidade humana desde a infância.

## Considerações Finais

Os discursos oficiais reconhecem que o desenvolvimento integral da criança deve ser prioridade nas políticas públicas, numa visão articulada entre as diversas áreas que prestam serviços à infância. Evidenciamos, contudo, que

a construção de políticas públicas para o atendimento à criança no Brasil, apesar dos grandes avanços legais já alcançados, ainda continua um desafio para uma nação com tão grandes contrastes sociais.

A resignificação do conceito de infância, construído historicamente, leva a uma nova maneira de conceber a criança, como sujeito de direitos. Percebe-se, no entanto, que as políticas públicas gestadas para o atendimento à criança são permeadas por discursos e práticas contraditórias, uma vez que a criança é elevada à condição de sujeito de direitos pelos documentos oficiais. No cotidiano das relações estabelecidas entre a criança e os responsáveis pela efetivação de políticas públicas destinadas a seu atendimento, são construídas ações pautadas pelo princípio da focalização no combate à pobreza, elaboradas com baixos custos e qualidade questionável.

Embora os postulados do ordenamento legal sobre a criança e a infância, bem como as elucidações de especialistas como Kramer e Souza (1991) enfatizarem a importância de se perceber a criança como possuidora de um rico potencial que necessita de momentos significativos para o seu desenvolvimento, ainda são evidentes as limitações enfrentadas no cotidiano e na extensão dos direitos a serem exercidos por essas crianças.

Diante dessa problemática, torna-se importante reafirmar alguns aspectos que consideramos relevantes para uma política de atendimento à criança. A concepção de desenvolvimento deve ser pensada como processo construído a partir de uma mediação social, em que o atendimento às necessidades do desenvolvimento infantil precisa estar em consonância com uma perspectiva de trabalho articulado visando à integração das potencialidades do corpo e da mente. É relevante, também, o respeito atribuído aos costumes, valores, conhecimentos e habilidades dos diferentes grupos sociais a partir da garantia de participação política e coletiva para o diálogo de todos os sujeitos envolvidos nesse processo, bem como a garantia de recursos materiais suficientes para as famílias, que possam viabilizar o acesso aos bens sociais e culturais, sem descartar a responsabilidade do poder público com a infância.

As políticas deveriam ser construídas com o comprometimento de uma política social preocupada com o processo de sua constituição, programando-se, sempre que for possível, evitando intervenções que buscam remediar situações que poderiam ser evitadas. Consolidar ações mais comprometidas para atender à sociedade proporcionando um nível de vida mais digna requer um estudo coerente da realidade, bem como a necessária possibilidade de intervenção dos sujeitos sociais não só no acompanhamento, mas também na escuta para se iniciar um procedimento de edificação de uma ação que influenciará diretamente no seu cotidiano.

Para mudar essa situação, o compromisso democrático participativo deve-se inserir em uma perspectiva de superação da exclusão social em que se encontram as crianças e adolescentes, pois os direitos que, na lei, são assegurados, abstraem-se na realidade, tornando-se urgente a construção de um conjunto de ações articuladas para se contraporem a uma tendência marcada, historicamente, por ações filantrópicas, de caridade ou a funções clientelísticas que reduzem a criança a um cidadão reconhecido apenas no papel em que se registram as leis.

## Referências

- AZEVEDO, Janete. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo; vol. 56).
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: GENTILI, P.; SADER, E. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 63-118.
- BORÓN, Atílio; SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- BOYER, Pedro Castón; GÓMEZ, Manuel Herrera. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. 1ª edición. España: Ed. Ariel Sociología, 2003.
- BRASIL, Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.
- BRASIL, Congresso Nacional. *Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90*. Brasília, 1990.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz; WANDERLEY, Mariângela. *Desigualdade e a questão social*. 2. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Educ, 2004.

CONVENÇÃO Internacional dos Direitos das Crianças, 1989. Disponível em: <[www.unicef.org/brazil/dir\\_cri.html](http://www.unicef.org/brazil/dir_cri.html)>. Acesso em: 22 out. 2005.

CORAGGIO, Juan. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, Sérgio. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas públicas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p.75-121.

DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. (Orgs.). *Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós modernas*. Tradução Magda França. São Paulo: Artmed, 2003.

DECLARAÇÃO dos Direitos das Crianças, 1959. Disponível em: <[www.unicef.org/brazil/dir\\_cri.html](http://www.unicef.org/brazil/dir_cri.html)>. Acesso em: 22 out. 2005.

DEL PINO, Mauro. Política Educacional, emprego e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 65-88.

DRAIBE, Sonia. Uma nova institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade. v. 11, nº 4, p. 3-15, out.-dez./1997.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREITAS, Marcos Cezar de. Para uma Sociologia histórica da infância no Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar de. *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

HAYEK, Friedrich A. *O caminho da servidão*. 2. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1977.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KRAMER, Sonia; SOUZA, Solange. *Educação ou tutela: a criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

MARTINS, José de Souza. *O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

- O'DONNELL, G. *Contrapontos, autoritarismo e democracia*. São Paulo: Vértice, 1986.
- PENN, Helen. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 7-24, mar. 2002.
- PEREIRA, Luis. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. In: *Lua Nova*, São Paulo, (36): 1995, p. 94-104.
- POULANTZAS, Nicos et al. *Estado em crise*. Trad. de Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1977a. (Coleção Novas Direções).
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Trad. de Francisco Silva. Revisão Carlos Nogueira. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1977b.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Do debate para o embate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). *Encontros e desencontros em Educação Infantil*. São Paulo: Cortez, 2002a. p. 63-78.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 25-64, mar. 2002b.
- ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 65-100, mar. 2002.
- SOARES, Laura Tavares. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SOARES, M. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs). *O Banco Mundial e as políticas públicas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 15-38.
- SOUSA, Ana Maria Costa. *Educação infantil: uma proposta de gestão municipal*. Campinas: Papirus, 1996. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).
- SPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias Políticas do Welfare State. *Lua Nova*, nº 24, São Paulo, p. 85-116, set. 1991.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.
- UNICEF. *Relatório da Situação da Infância e Adolescência Brasileiras*. Brasília, 2003.
- UNICEF. *Las prioridades del Unicef para la infancia 2002 – 2005*, 2. ed. 2002.
- UNICEF. *Relatório Anual 2001*, Brasília, 2001b.
- UNICEF. *Situação da Infância Brasileira 2006: O direito à sobrevivência e ao desenvolvimento*. Brasília, 2005.

UNICEF. *Situação da Infância Brasileira*. Brasília, 2001b.

VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.). *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: Edunioeste, 2001. p. 17-26.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Liszt. A sociedade Civil e as Nações Unidas. In: VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da Cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Editora Record: 2001. p. 113-132.

RECEBIDO EM 25/5/2007

ACEITO EM 30/11/2007