



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

ANA PAULA GOMES NUNES

**PROTAGONISMO INFANTO-JUVENIL E A POLÍTICA DE
HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PALHOÇA (SC):
a participação cidadã de crianças e de adolescentes na
comunidade Praia do Pontal**

FLORIANÓPOLIS
2015

ANA PAULA GOMES NUNES

**PROTAGONISMO INFANTO-JUVENIL E A POLÍTICA DE
HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PALHOÇA (SC):
a participação cidadã de crianças e de adolescentes na
comunidade Praia do Pontal**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito de avaliação do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Professora orientadora: Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs.

FLORIANÓPOLIS
2015

ANA PAULA GOMES NUNES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, de acordo com as normas do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs
Departamento de Serviço Social - UFSC
Presidente



Profa. Ms. Dilceane Carraro
Departamento de Serviço Social - UFSC
1ª Examinadora



Profa. Ms. Samira Safadi Bastos
2ª Examinadora

Dedico este trabalho às minhas filhas, *Ana Carolina e Ana Luísa*, que todos os dias me possibilitam o exercício de ouvir suas vozes acerca de suas vontades e necessidades e que mantêm viva, em meu coração, a vontade de seguir em frente.

Dedico ainda às *crianças e adolescentes da comunidade Praia do Pontal*, que contribuíram com a proposta, participando efetivamente contribuindo com suas vozes e olhares, relatando as suas necessidades e desejos.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos são sempre muito importantes, pois com eles demonstramos que não conseguimos construir caminhos sozinhos, e o quanto é necessário que estejamos juntos, em família, em comunidade, em grupo social, em amizade, nos relacionando uns com os outros.

Agradeço a **Deus**, a causa primária, por minha existência na Terra; a **Jesus Cristo**, pela diretriz existencial, e aos bons espíritos que me protegem e orientam.

Agradeço a meu esposo, **Cláudio Luis**, pelo amor e companheirismo, pelo incentivo dado para que eu ingressasse no curso de Serviço Social e por todo o apoio no decorrer de todos esses anos. Obrigada! Amo muito você!

Agradeço a toda a minha **família** pelo apoio, mesmo diante de minhas ausências e irritações, ansiedades, choros, pelo amparo e força que me deram durante o percurso do curso de Serviço Social e na elaboração deste trabalho!

Agradeço à minha **mãe**, Guiomar, pelas palavras de força e por toda a ajuda que tem me dado durante toda a minha vida!

Agradeço à minha **sogra**, Arminda, pelo constante incentivo aos estudos, pelos livros de Serviço Social com que sempre me presenteou!

Agradeço à minha querida professora, supervisora acadêmica e orientadora deste TCC, **Andréa Fuchs**, que, além de me orientar com toda a maestria e profissionalismo tão peculiar e especial, foi acolhedora, atenciosa, dedicada, disposta, parceira, exigente, criteriosa, perfeccionista, mas, acima de tudo, uma grande amiga, “se assim quiser”, que estará sempre em meu coração!

Agradeço às queridas amigas **Nilzeth Morette da Silva Pinto** e **Andrea Back S. Virmond**, com quem pude compartilhar sentimentos e emoções, e que sempre estiveram presentes na minha vida e em meu coração.

Agradeço aos queridos amigos **Paulo Marreca**, **Lúcia Nascimento**, **Beatriz Goulart** e **Aline Bratfisch**, com quem vivenciei boa parte do meu curso em uma rotina intensa que compartilhamos e que, alegremente, trabalhando dia a dia ao lado de vocês, pôde ser superada. Obrigada sempre com saudades de todos!

Agradeço à minha supervisora de campo, **Cheyenne Vieira Marques**, com quem tive o prazer de aprender uma nova área de atuação, que sempre se mostrou aberta e ao mesmo tempo ética e profissional e que, no decorrer de 3 semestres, se tornou uma amiga querida com quem terei a honra de compartilhar minha nova rotina profissional. Muito obrigada, **Chay!**

Agradeço a toda a equipe de trabalho da Iguatemi, particularmente a **Letícia Costa Barbosa**, **Mayra de Abreu Biazetto Cardoso** e **Francine Cardoso**, pelo companheirismo e também pela amizade e apoio.

Agradeço à equipe de estagiárias de Serviço Social da Iguatemi, e também amigas do curso na UFSC, **Edna Matiola Zaneta**, **Márcia Mayra Guerreiro** e **Ruth Zanini**, pelo companheirismo, pelo apoio e parceria de sempre. Vocês são especiais! Contem sempre comigo!

Agradeço à empresa **Iguatemi** pela oportunidade de estagiar, relacionando o conhecimento teórico com a prática e adquirindo experiências profissionais na área de habitação.

Agradeço às professoras do Curso de Serviço Social da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), **Darlene de Moraes Silveira**, **Regina Panceri**, **Janice Merigo**, **Vera Nícia Fortkamp de Araújo** e **Andréa de Oliveira**, que muito contribuíram com meu processo de aprendizagem durante minha passagem nessa universidade e que, por serem tão grandes mestras, terão sempre todo o meu carinho e admiração. Muito obrigada, professoras!

Agradeço a todos os **professores do Curso de Serviço Social** da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde pude aprender minha nova profissão com grandes mestres e profissionais!

Agradeço às queridas professoras **Dilceane Carraro** e **Iliane Kohler** por aceitarem o convite de participar de minha banca. Com isso contribuirão muito com o fechamento deste processo! Agradeço às revisoras **Lina** e **Tânia**, que foram fundamentais neste processo e que contribuíram com seu profissionalismo dando atenção tão acolhedora e especial! Muito obrigada!

Agradeço a toda a **equipe técnica administrativa** da Universidade Federal de Santa Catarina que, mesmo nos bastidores, viabilizou o bom funcionamento do curso e que, entre encontros e desencontros, também fez parte deste processo!

Agradeço ainda a todos os trabalhadores que cuidam da **limpeza**, **segurança**, **manutenção**, **cópias** e da **alimentação** na UFSC, que merecem todo o reconhecimento por também terem participado indiretamente de meu processo acadêmico na UFSC. Muito obrigada!

*“... Eu fico com a pureza da
resposta das crianças...”
(Gonzaguinha)*

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 trouxe a diretriz da participação popular que passa a nortear o campo político e administrativo-institucional das políticas públicas sociais: a descentralização político-administrativa e a participação social, assegurando espaços de participação popular na formulação, deliberação e controle social das políticas públicas sociais. Nessa direção, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) traz também a participação de crianças e adolescentes nos espaços das políticas públicas sociais. Vivenciar o protagonismo infanto-juvenil num contexto marcadamente adultocêntrico das políticas é um desafio importante e necessário. Nesse sentido, o *objetivo geral* deste estudo foi analisar a partir do “olhar e das vozes das crianças e adolescentes” moradores da comunidade Praia do Pontal, suas demandas e necessidades em relação à moradia adequada e sua experiência de participação política na elaboração do Plano de Urbanização, Saneamento e Regularização Fundiária (PLUSARF) e do Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS). Quanto à metodologia, adotamos como base de estudo a pesquisa quantiquantitativa. Quanto aos procedimentos de coleta de dados, optamos pela pesquisa participante elegendo cinco técnicas: oficina com as crianças e adolescentes, elaboração de desenhos sobre demandas e necessidades percebidas por eles na comunidade, questionário e observação participante. Participaram nove crianças e adolescentes da comunidade. Muito embora sejam crianças e adolescentes, puderam identificar demandas e necessidades vivenciadas no cotidiano que refletem no seu direito à convivência familiar e comunitária. Além disso, a partir das respostas aos questionários e nos desenhos elaborados por eles, foi possível perceber que possuem o entendimento de moradia adequada, que vai ao encontro das referências teóricas adotadas neste TCC. Muito embora tenham sido poucas crianças e adolescentes participantes, nenhum deles haviam participado até o momento de qualquer processo participativo na sua comunidade que tenha sido provocado pelos gestores da política de habitação no sentido de incluir as crianças e adolescentes na elaboração dos Planos PLUSARF e PTTS. Isso pôde ser confirmado de forma empírica pela estagiária autora deste estudo, pois, durante o tempo de estágio, não foi constatado nenhum evento ou atividade nesse sentido. Contudo, a opção metodológica adotada nesta pesquisa privilegiou um processo de vivência protagonista dessas crianças e adolescentes, e o resultado dela foi inserido no PLUSARF encaminhado à Prefeitura de Palhoça e posteriormente à Caixa Econômica Federal, por entender que era preciso, mais do que identificar demandas, chegar a quem de fato precisa ouvir as vozes de crianças e adolescentes. Concluímos ainda que é desafiador, mas também possível garantir o direito à participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussões sobre suas necessidades relacionadas às políticas públicas, sobretudo, **na política** de habitação de interesse social.

Palavras-chaves: Direitos. Política Pública Social. Protagonismo infanto-juvenil. Participação. Moradia adequada.

LISTA DE QUADROS

- QUADRO 1 Objetivos estratégicos que tratam do protagonismo de crianças e adolescentes (PDDHCA) — 2006
- QUADRO 2 Compreensão sobre o conceito de moradia digna (adequada)
- QUADRO 3 Por que considera importante sua participação nesse encontro?

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 Mapeamento das crianças e adolescentes da comunidade
- GRÁFICO 2 Tempo de residência na área
- GRÁFICO 3 Faixa etária populacional
- GRÁFICO 4 Grau de escolaridade da comunidade Praia do Pontal
- GRÁFICO 5 Principais profissões dos moradores da comunidade Praia do Pontal
- GRÁFICO 6 Renda individual dos moradores da comunidade Praia do Pontal - 2014
- GRÁFICO 7 Padrão construtivo das residências
- GRÁFICO 8 Esgotamento sanitário dos domicílios
- GRÁFICO 9 Alagamento ou inundação na Comunidade Praia do Pontal
- GRÁFICO 10 Principais demandas físicas da Comunidade
- GRÁFICO 11 Principais demandas sociais da Comunidade
- GRÁFICO 12 Demandas e necessidades identificadas nos desenhos
- GRÁFICO 13 “O que costuma fazer quando não está na escola?”
- GRÁFICO 14 “Você gosta de morar na comunidade Praia do Pontal?”
- GRÁFICO 15 “Na sua comunidade acontecem encontros desse tipo, onde você possa participar?”
- GRÁFICO 16 “Você já participou de algum encontro sobre moradia digna?”
- GRÁFICO 17 “Você considera importante sua participação neste encontro? Por quê?”

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Organograma da Política Nacional de Habitação
FIGURA 2	Praia do Pontal: mapa interativo apresentado às crianças e adolescentes
FIGURA 3	Momento da visita e assinatura dos termos de assentimento e consentimento
FIGURA 4	Reunião de Integração nas dependências da empresa
FIGURA 5	Casa de entretenimento noturno “Boate Catira” atualmente
FIGURA 6	Boliche Pontal atualmente
FIGURA 7	Ruínas do Clube <i>Mariner</i>
FIGURA 8 e 9	Domicílios presentes no manguezal da comunidade Praia do Pontal
FIGURAS 10 e 11	Esgotamento a céu aberto da Comunidade Praia do Pontal
FIGURAS 12 e 13	Alagamentos ocasionados pela falta de infraestrutura
FIGURA 14	Oficina: momento de discussão com os sujeitos
FIGURAS 15 e 16	Construção dos desenhos para indicação das demandas
FIGURA 17	Desenho representativo da demanda de saúde
FIGURAS 18 e 19	Desenhos representativos das demandas por saúde e esporte
FIGURAS 20 e 21	Desenhos representativos das demandas de pavimentação das ruas e sinalização
FIGURAS 22 e 23	Desenhos representativos das demandas de lazer
FIGURAS 24 e 25	Desenhos representativos das demandas de lazer e indicação de zoológico
FIGURA 26	Participação e protagonismo na oficina

LISTA DE SIGLAS

Abrinq	Associação dos fabricantes de brinquedos
BNH	Banco Nacional de Habitação
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CEDECA	Centro de Defesa da Crianças e do Adolescente
CF/88	Constituição Federal de 1988
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Crianças e do Adolescente
DRU	Desvinculação de Receitas da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FEBEM	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fundo Nacional da Reforma Urbana
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MNMMR	Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
OPA	Orçamento e Participação Ativa
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDHCA	Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
PIB	Produto Interno Bruto
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social

PLUSARF	Plano de Urbanização, Saneamento e Regularização Fundiária
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PNH	Política Nacional de Habitação
PTTS	Plano de Trabalho Técnico Social
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNM	Sistema Nacional de Mercado
SUS	Sistema Único de Saúde
TR	Termo de Referência
TS	Trabalho Social
TTS	Trabalho Técnico Social
UNICATUR	União Catarinense de Turismo
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DIREITOS E CIDADANIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: “DE MENOR A CIDADÃO”	23
2.1	Cidadania e direitos: uma abordagem conceitual	23
2.2	Os direitos de crianças e adolescentes: breve contextualização sócio-histórica	25
3	POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E HABITAÇÃO	35
3.1	Políticas Públicas e Sociais: discussão conceitual	36
3.2	Política da Infância e adolescência: avanços e desafios	40
3.3	Política Nacional de Habitação: história e atualidade	47
4	PROTAGONISMO INFANTO-JUVENIL E O DIREITO À MORADIA DIGNA NO BAIRRO PRAIA DO PONTAL: ANÁLISE E RESULTADOS	60
4.1	Aspectos metodológicos: recuperando o processo	61
4.2	Breve histórico da Praia do Pontal	67
4.3	Demandas sociais e moradia adequada: “O que é preciso ter na minha comunidade para que eu tenha uma moradia digna?”	80
4.4	Participação de crianças e adolescentes: exercitando o protagonismo?	89
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
	REFERÊNCIAS	102
	APÊNDICE A – Aplicação de questionário	110
	APÊNDICE B – Convite	111
	APÊNDICE C – Termo de Assentimento	112
	APÊNDICE D – Termo de Consentimento	114
	APÊNDICE E – Avaliação do Evento	116
	APÊNDICE F – Lista de Presença do Evento	117

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 2013) foi um marco na história de nosso país, trazendo mudanças no campo dos direitos, que vão resultar na organização, estrutura e funcionamento das políticas públicas sociais que materializam esses direitos. Conhecida como “Constituição Cidadã”, foi resultado de um amplo processo de mobilização e participação social de diferentes sujeitos sociais. Certamente o resultado alcançado com sua elaboração e posterior promulgação refletem a conjuntura econômica, político-ideológica, cultural e social na qual estavam imersos os sujeitos sociais que participaram do seu processo de elaboração. Portanto, o seu resultado, traduzido no conjunto de leis, representa o momento histórico de sua construção, com seus avanços e também com seus retrocessos.

Nesse contexto de mudanças e redefinições, foram incorporadas ao texto constitucional (CF/88) duas importantes diretrizes que vão nortear o campo político e administrativo-institucional das políticas públicas, sobretudo sociais, a saber: a descentralização político-administrativa e a participação social, assegurando espaços de participação popular na formulação, deliberação e controle social das políticas públicas sociais.

No campo específico dos direitos sociais — entre eles a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia,¹ o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência —, importantes alterações pautaram a reorganização das legislações infraconstitucionais específicas, suas políticas, planos, programas, projetos e serviços. Para efeito de estudo proposto neste trabalho de conclusão de curso, destacamos o direito à “moradia adequada” e os direitos relativos à proteção da infância e adolescência, em especial, o da convivência familiar e comunitária (Art. 6º e 227 da CF/88) (BRASIL, 2013).

Na questão da habitação, considerar a moradia um direito social amplia o seu entendimento, não só como uma edificação de quatro paredes, mas, sobretudo, como parte fundamental das condições de bem-estar do cidadão brasileiro. Nesse sentido, Rolnik (2011, s/p) compreende que o direito à moradia adequada, além de constituir um direito humano, significa “o acesso não apenas a uma infraestrutura da água, da luz, do esgoto, da coleta de lixo, mas também significa o acesso às oportunidades de desenvolvimento humano” — ou

¹ A rede de luta da sociedade civil e demais entidades que contribuíram no processo da Constituinte foram também importantes para que se incorporasse na CF/88, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, o direito à moradia, em seu artigo 6º, como um direito social (BRASIL, 2010a).

seja, o acesso à educação, à saúde, às oportunidades de trabalho, às oportunidades de sobrevivência, de renda —, “significa também, do ponto de vista dos direitos humanos, a prioridade para aqueles que são mais vulneráveis”.

Essa nova concepção “ampliada” vem trazendo avanços mais específicos na habitação de interesse social,² a partir do ano de 2000, quando o Estado passou a ter um papel central nas políticas de desenvolvimento urbano em contraponto às políticas neoliberais³ da década de 1990. Importante destacar que, no Brasil, a década de 1990 foi marcada por uma série de transformações no papel do Estado em suas relações com a sociedade e com a economia, no âmbito do intenso processo de globalização financeira e produtiva internacional (MARQUES, 2006).

Nessa conjuntura, na entrada do milênio (2000), a sociedade civil e os movimentos sociais tiveram papel importante nas conquistas introduzidas por meio da agenda política e pública da questão habitacional. Esse processo de organização e pressão popular teve como resultado a criação do Projeto Moradia, que propunha a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, além de uma rede de agentes⁴ que comporiam o Sistema Nacional de Habitação. Em 2003, mais especificamente no dia 1º de janeiro — data da posse do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva — foi criado o Ministério das Cidades, constituindo um fato inovador na política urbana, integrando os setores da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito, levando em consideração o uso e a ocupação do solo (MARQUES, 2006).

Em 2001 foi promulgada a Lei nº 10.257, conhecida como “Estatuto da Cidade”, que veio regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88. Nos trilhos da diretriz definida na CF/88 — a participação dos cidadãos nas decisões de interesse públicos —, o Estatuto da Cidade incorporou e definiu em seu capítulo IV a “gestão democrática da cidade”, onde a

² A habitação de interesse social é um segmento específico da PNH, com investimentos em projetos voltados para a população de baixa renda e para a regularização fundiária de assentamentos precários, muitas vezes ocupados irregularmente e, em sua maioria, situados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS são assentamentos ou loteamentos previamente previstos em lei municipal ou em Plano Diretor. Trata-se de uma forma de incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento (BRASIL, 2014a, p. 30).

³ As políticas neoliberais surgem como forma de enxugamento do gasto público por meio de cortes e restrições dos direitos sociais reduzindo-os aos padrões mínimos de acesso. Passam a ser operacionalizadas na relação entre Estado, mercado e sociedade civil, abrindo campo às privatizações de serviços públicos e parcerias “público-privadas” e ainda, com incentivo e investimentos no campo do terceiro setor (TUMELERO; NOGUEIRA, 2014, p. 26-27).

⁴ Os principais agentes públicos que compõem o SNH são: Ministérios das Cidades, Conselho Gestor do FNHIS, Conselho Nacional das Cidades, Caixa Econômica Federal (CEF), Órgãos Descentralizados (Estados, Distrito Federal e Municípios; Conselhos Estaduais, Distritais e Municipais, com atribuições específicas de habitação no âmbito local), Agentes Promotores (associações, sindicatos, cooperativas e outras entidades que desempenham atividade na área habitacional), Agentes Financeiros (autorizados pelo Conselho Monetário Nacional) (BRASIL, 2014a, p. 34).

participação popular assumiu papel destacado e de grande relevância. O interesse da população em participar pôde encontrar lugar na política urbana na formulação do Plano Diretor na sua negociação e aprovação na Câmara até a sua implantação. Além disso, “a gestão da cidade será democrática a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos” (OLIVEIRA, 2001, p. 61).

No ano de 2004, foi criada a Política Nacional de Habitação⁵ (PNH), considerada um avanço significativo em termos institucionais e legais, com investimentos em programas e projetos na área de habitação e de habitação de interesse social — esta última especificamente com a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) —, a qual, após tramitar 13 anos no Congresso Nacional, foi aprovada, sendo uma conquista dos movimentos populares organizados e de diversas entidades da sociedade civil. Muito embora a PNH seja considerada um marco legal na história da habitação em nosso país, a questão da habitação é temática que gera conflitos, pois são confrontados cotidianamente os múltiplos interesses financeiros, ideológicos, políticos e mercadológicos que se contrapõem a essa conquista.

Quanto aos direitos relacionados à infância e adolescência, a CF/88 e posteriormente o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) — Lei nº 8.069/1990 — (BRASIL, 2006a), tornaram-se um divisor de águas ao assegurar que toda criança e adolescente

[...] gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo de proteção integral [...], assegurando-lhes por lei ou outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhe facilitar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade (Art. 3º do ECA). (BRASIL, 2006a).

Nesse sentido, a promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes devem ser asseguradas com absoluta prioridade pela família, pela comunidade, pela sociedade em geral e pelo poder público. Entre os direitos fundamentais, destacamos: à vida, à saúde, ao esporte, à cultura, ao lazer, à educação e à convivência familiar e comunitária.

A partir da promulgação do ECA, diferentes documentos políticos foram sendo elaborados ao longo dos anos, de maneira a tentar materializar os preceitos definidos no

⁵ A Política Nacional de habitação se inscreve em uma perspectiva de desenvolvimento urbano integrado, sendo o principal instrumento de orientação das estratégias e ações a serem implementadas pelo Governo Federal, que estabelece o arcabouço conceitual, estrutura as ações no campo da habitação e relaciona os agentes envolvidos na implementação da política (BRASIL, 2010a, p. 14).

marco constitucional (CF/88) e infraconstitucional (ECA), entre eles, o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (PDDHCA) (BRASIL, 2011) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006b).

O PNCFC e o PDDHCA defendem, entre outros direitos, a participação das crianças e dos adolescentes nos espaços públicos de discussão, “inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas” (BRASIL, 2011, p. 39).

A promoção, a proteção e a defesa do direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária envolvem o esforço de toda a sociedade e o compromisso com uma mudança cultural que atinge as relações familiares, as relações comunitárias e as relações do Estado com a sociedade, exigindo assim que se amplie a concepção de cidadania para incluir as crianças e adolescentes e suas famílias, com suas necessidades próprias (Grifo nosso) (BRASIL, 2006b, p. 22).

Os marcos regulatórios citados acima (PNH, PNCFC e PDDHCA) nos remetem também à participação de sujeitos — indivíduos — nos espaços de planejamento e construção do desenvolvimento urbano.

Muito embora a PNH não faça referência específica ao segmento de criança e de adolescente nos processos decisórios, nem mesmo ao processo de participação preconizado na “gestão democrática” das cidades, o ECA, ao elevar as crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos — e, portanto, destinatários de todos os direitos inerentes à pessoa humana — traz em relação de igualdade a inclusão de crianças e adolescentes nos processos participativos de decisões nas políticas públicas sociais. No caso específico da política em discussão neste TCC (política de habitação), entendendo que a participação popular é condição *sine qua non* da gestão democrática da política urbana, é fundamental que os diferentes operadores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD) — o Poder Público, por meios de suas diferentes políticas; organizações sociais de promoção, defesa e garantia de direitos; Poder Judiciário; Ministério Público etc. —, criem condições políticas favoráveis para que essa chamada participação popular, definida no Estatuto da Cidade (Capítulo IV, Art. 43, inciso IV), inclua, na prática, as crianças e adolescentes, sendo eles efetivamente ouvidos em suas demandas e necessidades, e que essas demandas e necessidades sejam incorporadas nas deliberações de todas as dimensões da política urbana (OLIVEIRA, 2001).

Conforme abordado anteriormente, o direito à moradia adequada vai além da edificação, do saneamento básico e da infraestrutura. Compreende ainda a localização, o

acesso a bens e serviços e o desenvolvimento pleno do cidadão, portanto esse direito — a moradia — deve, sobretudo, atender os interesses das crianças e adolescentes, por compreender que a vivência concreta de crianças e adolescentes em uma moradia adequada favorecerá a vivência também concreta de seu direito fundamental à convivência familiar e comunitária (ECA, artigo 4º) (BRASIL, 2006a).

Muito embora não existam estudos e pesquisas que apontem a participação de crianças e adolescentes nos projetos relacionados à habitação, bem como nos espaços de planejamento do desenvolvimento urbano de suas comunidades, julgamos sua participação fundamental para o exercício do seu protagonismo. Contudo, a visão e postura adultocêntrica,⁶ historicamente presente no contexto social brasileiro, dificulta e até mesmo impede essa participação no campo da formulação e deliberação das políticas públicas, sobretudo sociais e, no caso específico deste estudo, a política pública social de habitação.

Embora a administração dos projetos relacionados ao planejamento urbano seja de responsabilidade dos municípios, por meio de suas secretarias de habitação, ocorre que, algumas vezes, esses projetos são planejados e executados por organizações privadas,⁷ por intermédio de processos licitatórios, com forte investimento em terceirizações, em detrimento de contratações e formações de equipes efetivas e qualificadas dentro das próprias prefeituras. As terceirizações estão amparadas na Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 que, atendendo as investidas das inclinações neoliberais desse período, regulamentou a terceirização dos serviços públicos anteriormente preconizados no Art. 175 da CF/88 (BRASIL, 2013).

Os projetos também conhecidos como planos vinculados à habitação e ao planejamento urbano das comunidades foram idealizados com a premissa da participação popular. Tanto o seu planejamento quanto a sua execução preveem a participação dos moradores das comunidades-alvo desses projetos. Esses planos são pensados e elaborados a partir do Trabalho Técnico Social (TTS), que deve contemplar as instruções indicadas pelo Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades, instituídas pela Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, que, além das instruções, determina que o TTS deva ser coordenado, preferencialmente, por um assistente social ou sociólogo e executado, planejado e avaliado por uma equipe técnica multidisciplinar.

O Manual estabelece que o Trabalho Social deve compreender,

⁶ A palavra adultocêntrica significa, neste TCC, estar rodeados de adultos, ter adultos como o centro.

⁷ A empresa Iguatemi Consultoria e Engenharia Ltda. e a empresa SC Engenharia e Geotecnologia Ltda., onde foi desenvolvido o estágio, são empresas privadas que participam das licitações relacionadas a projetos de habitação, prestando serviços de planejamento e projetos, tendo como clientes principais as prefeituras dos principais municípios de Santa Catarina.

[...] um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, 2014a, p. 5).

A partir da vivência do processo de estágio curricular obrigatório I e II, percebemos que, muito embora o Trabalho Técnico Social (TTS) na habitação vise sempre promover o exercício da participação e da inserção social das famílias moradoras das comunidades-alvo dos projetos de habitação e a articulação com as demais políticas públicas, as crianças e adolescentes, também moradores dessas comunidades — áreas de interesse social — não têm participado dos processos de decisão política referentes ao direito à moradia adequada.

As ações previstas nos planos e projetos de habitação são determinadas pela contratante, que, em sua maioria, são as prefeituras, as quais, para garantir os recursos provenientes do governo federal, precisam apresentar projetos viáveis que estejam em consonância com as diretrizes da própria política de habitação. As determinações são formalizadas pelo contratante no Termo de Referência (TR), sendo este um documento que apresenta introdutoriamente o projeto, suas nuances e especificidades e direciona a ação de todos os profissionais envolvidos na execução do projeto em si.

Na experiência vivenciada durante o processo de estágio curricular obrigatório I e II na comunidade Praia do Pontal, localizada no município de Palhoça, onde a empresa⁸ foi contratada para desenvolver o Plano de Urbanização, Saneamento e Regularização Fundiária (PLUSARF) e o Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS), observou-se que em nenhum momento do processo o Termo de Referência desses planos previa a participação das crianças e dos adolescentes dessa comunidade como sujeitos de direitos na identificação de suas demandas e necessidades em relação aos assuntos relacionados à moradia adequada e ao desenvolvimento urbano, o que, sobretudo, afeta a sua vivência e convivência familiar e comunitária.

Contudo, durante a realização do período de estágio curricular obrigatório, participamos da Pesquisa Censitária, realizada para elaboração do diagnóstico que subsidiaria o PLUSARF. Nesse processo, necessário para tal produto técnico, realizamos visitas domiciliares em toda a comunidade e nos deparamos com a abordagem de uma criança e de

⁸ As empresas Iguatemi e SC Engenharia são do mesmo proprietário. Para essa licitação a empresa que prestou serviço foi a SC Engenharia.

um adolescente da mesma família que nos questionaram sobre tal atividade e não hesitaram em deixar suas considerações. Essa cena particular de participação espontânea despertou-nos para a discussão sobre a temática proposta neste estudo.

Diante do exposto, a *questão central* que move este estudo é: “Quais são as demandas e necessidades apontadas pelas crianças e adolescentes moradores da comunidade Praia do Pontal em relação à moradia adequada, e como tem sido sua participação e contribuição no processo de elaboração do PLUSARF?”.

Com base na questão central, tem-se como *objetivo geral* deste estudo analisar, a partir do “olhar e das vozes das crianças e adolescentes” moradoras da comunidade Praia do Pontal, suas demandas e necessidades em relação à moradia adequada e sua experiência de participação política na elaboração do PLUSARF.

Quanto aos objetivos específicos, entendemos ser necessário: a) identificar nos principais marcos normativos e regulatórios de ambas as políticas — de habitação e da infância e adolescência — como é mencionada a temática da participação envolvendo crianças e adolescentes na formulação de políticas públicas; b) identificar com as crianças e adolescentes as principais demandas e necessidades em relação à moradia adequada de sua comunidade; c) vivenciar uma experiência político-pedagógica de participação protagonista de crianças e adolescentes na identificação de suas demandas e necessidades relativas à moradia adequada a ser incorporada no PLUSARF e PTTS.

Definidos a questão central e os objetivos, é necessária a organização metodológica dos procedimentos de coleta e análise de dados. Nesse sentido, entende-se que a pesquisa social deve estar orientada à melhoria das condições de vida da grande maioria da população. Portanto, é necessário, na medida do possível, integrar pontos de vista, métodos e técnicas para enfrentar esse desafio (RICHARDSON, 1985, p. 48).

Em relação à *base de estudo*, optamos pela abordagem quali-quantitativa, entendendo que entre a qualidade e a quantidade não há contradição, e ambos os métodos podem conduzir a resultados importantes, considerando, sobretudo, que nos fenômenos sociais há possibilidade de se analisarem regularidades, frequências, mas também relações, histórias, representações, pontos de vista e lógica interna dos sujeitos em ação (MINAYO, 2008, p. 63).

Conforme orienta Oliveira (2008),

Adotar a prática de combinar técnicas de análise quantitativa com técnicas de análise qualitativa proporciona maior nível de *credibilidade* e *validade* aos resultados da pesquisa, evitando-se, assim, o reducionismo por uma só opção de análise. [...] fazer pesquisa não é acumular dados e quantificá-los, mas analisar *causas* e *efeitos*, contextualizando-os no tempo e no espaço, dentro de uma concepção sistêmica (OLIVEIRA, 2008, p. 39-40).

Em relação aos procedimentos de coleta e análise de dados, optamos pela *pesquisa participante*, por se tratar de dados coletados a partir de uma ação executada com o objetivo de relacionar duas políticas que não conversam entre si e de promover a participação dos sujeitos, sendo que a pesquisa participante é um momento de educação popular, e também por entendermos a necessidade,

[...] da busca de unidade entre a teoria e a prática, e construir e reconstruir a teoria a partir de uma sequência de práticas refletidas criticamente. A pesquisa participante deve ser pensada como um momento dinâmico de um processo de ação social comunitária. Ela se insere no fluxo desta ação e deve ser exercida como algo integrado e, também, dinâmico (BRANDÃO; BORGES, 2007, p. 54).

E ainda:

Uma verdadeira pesquisa participante cria solidariamente, mas nunca impõe partidariamente conhecimentos e valores. A investigação, a educação e a ação social convertem-se em momentos metodológicos de um único processo dirigido à transformação social. Mesmo quando a pesquisa sirva a uma ação social local, e limitada como foco sobre uma questão específica da vida social, é o seu todo o que está em questão (BRANDÃO; BORGES, 2007, p. 55).

O *cenário de estudo* desta pesquisa diz respeito à comunidade Praia do Pontal, localizada no município de Palhoça, o qual integra o conjunto de municípios da Grande Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina. A Praia do Pontal está localizada às margens da BR 101, compondo o complexo turístico do morro do Cambirela.

Os *sujeitos da pesquisa* foram as crianças e adolescentes moradores da comunidade, previamente mapeados com base nos dados levantados na Pesquisa Socioeconômica Censitária do PLUSARF, e que terão seu perfil mais detalhado no capítulo 4.

Segundo Minayo (2008), o investigador, em sua proposta de pesquisa, lida com o reconhecimento, a conveniência e a utilidade dos métodos disponíveis, sempre com o propósito de coletar as informações necessárias para cumprir os objetivos do trabalho. Sendo assim, definimos como técnicas de pesquisa:

- a) *Análise documental*: Constituição Federal de 1988; Estatuto da Criança e do Adolescente; Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes; Plano de Urbanização, Saneamento e Regularização Fundiária (PLUSARF); Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; Política Nacional de Habitação; Portaria nº 21 — Manual de Instruções para o Trabalho Social; Estatuto da Cidade; Diagnóstico Socioeconômico da comunidade Praia do Pontal realizado para elaboração do PLUSARF.

- b) *Oficina com crianças e adolescentes moradoras da comunidade Praia do Pontal*: “O Direito à moradia digna de crianças e adolescentes da comunidade Pontal” para discussão coletiva com as crianças e adolescentes moradores daquela comunidade.
- c) *A observação participante* como procedimento de coleta de análise para que se possa obter um aprofundamento no sentido qualitativo que, de acordo com Minayo (2008, p. 273), pode ser considerada parte essencial do trabalho de campo na pesquisa qualitativa. Sua importância é de tal ordem que alguns estudiosos a tomam, não apenas como uma estratégia no conjunto da investigação, mas como um método em si mesmo, para compreensão da realidade (MINAYO, 2008). Sarmiento (2005, p. 23) acrescenta dizendo:

[...] ver as coisas como realmente são, implica uma postura treinada e assídua onde não basta observar, devendo-se procurar compreender o que a observação revela, para isso deve se estar apto a poder julgá-la e interpretá-la acertadamente. [...] perceber a intensidade com que observamos e para que pontos é dirigida a observação (SARMENTO, 2005, p. 23)

- d) *Aplicação de questionário semiestruturado* (APÊNDICE A) com os participantes da oficina (crianças e adolescentes) para identificação e problematização do conceito de moradia adequada e de possíveis mecanismos de participação desses sujeitos nas decisões coletivas em sua comunidade.
- e) *Confecção de desenhos*, tendo como finalidade a identificação e discussão sobre as demandas e necessidades da realidade dessas crianças e adolescentes.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso possui a seguinte estrutura: no capítulo 2, apresentaremos uma discussão teórico-conceitual sobre cidadania e direitos, partindo do conceito geral, articulando com a história dos direitos para crianças e adolescentes no Brasil. No capítulo 3, propomos um breve estudo sócio-histórico e normativo-legal das políticas sociais, sobretudo da Política Nacional de Habitação (PNH) e da infância e adolescência, discutindo e apontando os que seus principais marcos regulatórios informam sobre a temática da participação protagonista de crianças e adolescentes nos dias atuais. No capítulo 4, pretendemos resgatar a importância da participação protagonista de crianças e adolescentes na PNH e nas demais políticas sociais, apresentando os resultados obtidos no desenvolvimento da proposta metodológica, que teve como agregador de várias outras técnicas utilizadas, a oficina “O Direito à moradia digna de crianças e adolescentes da comunidade Pontal”, escolhida como procedimento metodológico de coleta de dados e

principalmente do exercício de vivência da participação protagonista das crianças e adolescentes ali residentes.

Por fim, o presente estudo pretende provocar a sensibilização desse exercício, mesmo que embrionário, em consonância com os princípios da PNH, mais especificamente com o da gestão democrática, quanto às possibilidades de investimento em ações voltadas para crianças e adolescentes nas comunidades que são alvos de projetos de desenvolvimento urbano, em sua maioria vinculados à habitação de interesse social e às ZEIS, e mais ainda: que essas ações sejam executadas numa perspectiva pedagógica, em uma relação *inter pares*,

[...] de possibilidade de transformação de saberes, de sensibilidades e de motivações populares em nome da transformação da sociedade desigual, excludente e regida por princípios e valores do mercado de bens e de capitais, em nome da humanização da vida social, que os conhecimentos de uma pesquisa participante devem ser produzidos, lidos e integrados como uma forma alternativa emancipatória de saber popular (PACHECO JÚNIOR, 2009, p. 55).

O Serviço Social deve contribuir com o debate público dos direitos e sobretudo da participação de crianças e adolescente na formulação de política pública, além de demonstrar que a efetiva participação de crianças e adolescentes nos processos coletivos de decisões depende do incentivo e investimento do poder público, da sociedade e dos profissionais vinculados à temática social, e ainda, de promover acessos a serviços e ações que possibilitem a participação popular e o protagonismo dos sujeitos envolvidos como formadores de opinião e formuladores de suas próprias histórias.

2 DIREITOS E CIDADANIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: “DE MENOR A CIDADÃO”⁹

A problematização estabelecida no capítulo anterior — que norteará o processo de discussão e análise neste trabalho de conclusão de curso — nos conduz para uma reflexão em relação aos direitos que envolvem crianças e adolescentes. Contudo, é necessária uma breve abordagem *lato sensu* sobre o conceito de cidadania, pois ele integra, entre outros elementos, um conjunto de direitos conquistados historicamente — também abordado neste capítulo —, que nos interessa na fundamentação teórica a ser construída em torno do objeto de estudo proposto. Além disso, no cenário político-social brasileiro atual, conforme ressalta Bobbio (1992), muito mais do que ampliarmos direitos, vivemos nos tempos de hoje o importante desafio de lutar para manter os direitos anteriormente conquistados.¹⁰

2.1 Cidadania e direitos: uma abordagem conceitual

Para entendermos a cidadania, é importante compreendermos que “[...] seu sentido varia no tempo e no espaço, ou seja, ao longo da história, podemos verificar uma caminhada a partir de um período de ausência de direitos para um período de ampliação de direitos e diferentes lutas para essa ampliação” (FUCHS, 2004, p. 44).

A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 1997, p. 146).

E ainda:

Os debates em torno da cidadania, tal como a entendemos hoje, surgiram no interior de Estados nacionais, sob o impacto das transformações sociais introduzidas pelo capitalismo. A presença na cena política dos trabalhadores, por sua vez, desempenhou papel central na concretização de mecanismos mais amplos de participação na vida pública e na busca por uma divisão mais justa e igualitária da riqueza social (LUCA, 2003, p. 469).

⁹ COSTA; MENDEZ (1994).

¹⁰ Muito embora não seja assunto pertinente ao objeto de estudo proposto nesse TCC, cabe ao menos uma nota: no momento atual que vivenciamos no Brasil, uma confusão entre “privilégio” e direitos coletivos tem levado boa parte de indivíduos às ruas sob o manto de assegurar a “democracia” e direitos. Dentre os temas, a questão da redução da maioria penal tem ganhado força pública na agenda política conservadora brasileira. Apesar de essa temática tramitar no Congresso há muito tempo, no dia 31.03.2015, por 42 votos a favor e 17 contra, foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados a PEC nº 171, que reduz a maioria penal para 16 anos.

Segundo Funari (2003 *apud* FUCHS, 2004, p. 44), “no sentido moderno, cidadania é um conceito derivado da Revolução Francesa (1789), para designar o conjunto de membros da sociedade que têm direitos e decidem o destino do Estado”. E ainda, “desde as primeiras discussões surgidas no mundo greco-romano, e posteriormente no mundo moderno, a cidadania esteve sempre ligada diretamente à noção de direitos” (FUCHS, 2004, p. 50).

O conceito de direito é intrínseco ao conceito de cidadania: “no mundo moderno, a noção e a realidade de cidadania também estão organicamente ligadas à ideia de direitos” (COUTINHO, 1997, p. 147), o que significa afirmar que ser cidadão é exercer os direitos civis, políticos e sociais.

Para Marshall, os direitos civis — século XVIII —, eram compostos dos direitos necessários à liberdade individual, institucionalizados pelos tribunais de Justiça; os direitos políticos por meio do parlamento; e, por último, os direitos sociais — século XX — compreendem desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967 *apud* FUCHS, 2004, p. 48).

O conceito de cidadania que mais se aproxima de nosso entendimento é “a capacidade conquistada por alguns indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (COUTINHO, 2008 *apud* FUCHS, 2010, p. 100).

E ampliando o conceito, Fuchs (2006) afirma que cidadania é

[...] um processo histórico de conquista através do qual se adquire, progressivamente, condições de tornar-se sujeito histórico consciente e organizado, com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio, de criar e recriar novos direitos, de exercitar e acessar cotidianamente esses direitos legalmente assegurados (FUCHS, 2006, p. 85).

Nesse entendimento, acessar direitos só é possível com o exercício pleno da cidadania, sendo que

[...] a cidadania é essencial porque é o que determina a qualidade do Estado. Sem ela resta a marca de um Estado que, ao invés de redistribuir renda e poder nas políticas sociais, os concentra; em vez de equalizar oportunidades, consagra a reserva das melhores para os ricos; ao invés de agir preventivamente, fabrica a miséria explorando propostas curativas (FUCHS, 2010, p. 100).

O direito e a cidadania de crianças e adolescentes em nosso país também nos induzem a um encontro com a história, por dela fazerem parte, com seus conflitos e lutas de classes e com os interesses políticos e ideológicos que antecederam essa conquista.

2.2 Os direitos de crianças e adolescentes: breve contextualização sócio-histórica

Costa e Mendez (1994, p. 122) afirmam que a evolução histórica do atendimento, da promoção e da defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, para ser compreendida “em sua inteireza e em seu dinamismo, deve ser vista enquanto momento de um processo mais amplo ao nível da sociedade e do Estado, ou seja, da política social”.

As crianças e os adolescentes no Brasil sofreram e ainda sofrem com as mazelas advindas do processo de construção da história deste país, sendo colocados às margens da sociedade e dos processos de desenvolvimento político, econômico e social, principalmente até a década de 1980, quando a sociedade passou a ter um novo olhar sobre a vida desses sujeitos.

[...] a história da infância é a história do seu controle. Esta perspectiva parte da resistência de considerar a infância como categoria ontológica, sustentando, ao contrário, que ela constitui o resultado do complexo processo de construção social cujas origens podem ser situadas por volta do século XVII. Em outras palavras, isto significa afirmar que a categoria infância de hoje não foi percebida como categoria diferenciada dos adultos antes desse período (MÉNDEZ, 1998, p. 85).

Até o século XVII, a criança e o adolescente eram entendidos como “iguais” aos adultos, conforme apresenta Méndez (1998, p. 85): “passado o estrito período de dependência materna, os indivíduos pequenos se integram totalmente ao mundo dos adultos”. Nesse sentido, pode-se afirmar que as crianças e adolescentes, naquele momento da história, possuíam autonomia, possivelmente para participar das decisões individuais e coletivas, o que lhes foi tirado com o decorrer dos tempos, quando passaram a ser entendidos como figuras sensíveis e dignas de proteção — aqui entendida como sinônimo de incapacidade.

Segundo Rizzini e Pilotti (2011, p.17–28), a história das crianças e dos adolescentes no Brasil passou por diversas *mãos*. No período colonial, as crianças índias passaram pelas *mãos dos jesuítas*, sendo evangelizadas pelos costumes cristãos dos europeus. Com o decorrer dos anos, passaram para as *mãos dos senhores feudais* como escravas, onde morriam com facilidade pelas más condições de vida em que viviam seus pais e suas mães, que serviam de amas de leite para os filhos daqueles senhores.

Mesmo depois da Lei do Ventre Livre, em 1871, a criança escrava continuou nas mãos dos senhores, que tinham a opção de mantê-la até os 14 anos, podendo, então, ressarcir-se dos seus gastos com ela, seja mediante o seu trabalho gratuito até os 21, seja entregando-a ao Estado, mediante indenização (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 18).

Fuchs (2004) afirma que

No regime feudal, não era possível falar em cidadania, já que a organização dos feudos era autocrática e voluntarista. O comando pertencia aos reis e não havia espaço para participação, pois eram absolutos em seus feudos. Não havia direitos, e sim, servidão, na relação entre senhores e vassalos (FUCHS, 2004, p. 45).

Rizzini e Pilotti (2011, p.17–28) mostram que, na transição do Período Colonial para o Império, a vida das crianças e dos adolescentes passou para as *mãos das Câmaras Municipais e das Santas Casas de Misericórdia*¹¹ — as crianças expostas que, por motivos de pobreza ou por nascerem fora do casamento, eram abandonadas nas Rodas das Santas Casas acabavam sendo força de trabalho para aqueles locais e, em alguns casos, levadas à morte em razão das más condições de higiene daquelas casas.

Com a chegada do Império,¹² as crianças e adolescentes abandonados eram vistos como uma ameaça à sociedade, sendo recolhidos e entregues *às mãos dos asilos* — “uma prática corrente no século XIX, quando teve impulso a ideia de propiciar educação industrial aos meninos e educação doméstica às meninas” (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 20). Ainda segundo a autora, nesse período, as crianças e adolescentes passaram *para as mãos dos higienistas e dos filantropos*, que adequavam condições de higiene nas instituições com o objetivo de cuidar dos expostos.

Os higienistas, em geral médicos, preocupados com a alta mortalidade infantil nas cidades brasileiras, tinham como proposta intervir no meio ambiente, nas condições higiênicas das instituições que abrigavam crianças, e nas famílias. Em meados do século XIX, surgiu a Puericultura, especialidade médica destinada a formalizar os cuidados adequados à infância (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 21).

Os filantropos eram os próprios higienistas — ao contrário da caridade, que era somente ação religiosa, a filantropia era entendida como uma “quase ciência”, sendo que possuía métodos “considerados científicos, por esperar resultados concretos e imediatos, como o bom encaminhamento dos desviantes à vida social, tornando-os cidadãos úteis e independentes da caridade alheia” (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 22).

¹¹ As Santas Casas eram auxiliadas no seu trabalho de atendimento à pobreza pelas irmandades, confrarias, ordens e outras organizações de caráter religioso que proliferaram intensamente no Brasil durante esse período (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 123).

¹² O período do Brasil Império teve início em 1822, com a proclamação da Independência, e durou até 1889, com a Proclamação da República.

Na República,¹³ é às *mãos dos tribunais* que as crianças e adolescentes estão submetidos. Os reformatórios e casas de correção foram destinados às crianças e adolescentes considerados viciosos e delinquentes, estigma dado sempre aos pobres e abandonados, que, nesse período, viveram constante vigilância do juízo de menores e da polícia. Esse processo de vigilância e correção das crianças e adolescentes se dava ao tempo em que, embrionariamente, iniciava-se um movimento de justiça mais humano, de pensar no adulto do futuro a partir da formação da criança (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

[...] os defensores da reeducação dos menores, propunham a criação de instituições especiais para esta população, visando reeducá-las através da formação profissional — as chamadas escolas de reforma, que começaram a ser criadas neste período, por determinação do Código de Menores¹⁴ (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 22).

Nesse sentido, sob o viés da vigilância e da correção, a história coloca esses sujeitos — as crianças e os adolescentes — nas *mãos da polícia*, como sinônimo de defesa nacional, sob a prática do recolhimento dos “menores” para a limpeza¹⁵ das ruas e da violência corporal que ocorria dentro dos estabelecimentos criados para abrigar esses “menores”, chamados de delegacias especiais. Ao tempo em que as crianças e adolescentes estavam nas mãos da polícia, elas também estavam nas *mãos dos patrões*, que se apropriavam da lógica da correção para explorar a mão de obra infantil. “A partir de meados do século XIX, houve grande demanda de força de trabalho nas fábricas, sobretudo as de tecidos. Mulheres e crianças foram, então, incorporadas, recebendo salários baixíssimos” (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 23).

Com a república, também se iniciou um novo entendimento da responsabilidade de crianças e adolescentes, o que se dá até os dias atuais: a responsabilização das famílias, que, segundo Rizzini e Pilotti (2011, p. 24), é “aquela que não dá conta da criação e educação de seus filhos”. Assim eram vistas pelo Estado, com o apoio da sociedade. É, portanto, nas *mãos das famílias* que se dá a responsabilidade das crianças e dos adolescentes na década de 1920, legitimada pela intervenção do Estado em “assistir” e “proteger” os “menores” ditos

¹³ A era republicana no Brasil teve início em 1889, com a proclamação da República pelo Marechal Deodoro da Fonseca, e vigora até os dias de hoje. Nesses anos, o país passou por importantes mudanças de governo, inclusive um período de ditadura militar. O Brasil República pode ser dividido em cinco fases: República Velha, Era Vargas, República Populista, Ditadura Militar e Nova República (PORTAL BRASIL, 2009).

¹⁴ Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1927.

¹⁵ Essa função policial de “limpeza” das ruas retirando elementos considerados indesejáveis persistiu ao longo dos anos e só veio a ser questionada com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.69/1990) no final da década de 1980 (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

abandonados¹⁶ com a suspensão do Pátrio Poder¹⁷ e a apreensão dos filhos nas casas de correção, mesmo contra a vontade dos pais.

De acordo com Rizzini e Pilotti (2011), desde a década de 1920, houve as primeiras tentativas de organizar a assistência à infância, estando as crianças e adolescentes nas *mãos do Estado*, que criou o Serviço de Assistência a Menores (SAM)¹⁸ em 1941, mas que manteve modelo utilizado desde a década de 1920. Segundo Costa e Mendez (1994), nesse período surgiram, além do SAM, outras entidades, sempre vinculadas à figura da Primeira Dama, que tinham como objetivo comum a educação e a geração de trabalho e renda, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Darcy Vargas, Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Lavrador, Casa do Pequeno Trabalhador e a Casa das Meninas.

A partir das primeiras tentativas do Estado em organizar a assistência à infância, na década de 1920, houve um estreitamento da relação entre os setores público e privado. O modelo de assistência daí originado persistiu ao longo do tempo. Contudo, a trajetória dessa relação é repleta de “estórias mal contadas” de abusos, corrupção e clientelismo. Recursos foram distribuídos sem fiscalização rigorosa, obedecendo a critérios escusos, determinados por poderes políticos; verbas foram desviadas através de obras sociais fantasmas, nunca chegando a beneficiar as crianças (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 26).

Cabe reforçar que ainda são prática dos dias atuais os desvios de recursos e a falta de fiscalização nos projetos e serviços destinados à infância e à adolescência em nosso país, bem como de outros segmentos da sociedade.

A categoria infância foi por muitos e longos anos exprimida — para as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social — pelo termo “menor”, um estigma que marca a história da criança e do adolescente em nosso país. Não só marca como permanece no entendimento de alguns setores da nossa sociedade, principalmente nos mais abastados. Méndez (1998, p. 85) diz que “a construção social da categoria *infância* seria impossível de ser entendida sem que se fizesse menção à instituição que contribuiu decisivamente para sua

¹⁶ Segundo Rizzini e Pilotti (2011, p. 25), “As situações definidas como de abandono eram: não ter habitação certa; não contar com meios de subsistência; estar empregado em ocupações proibidas ou contrárias à moral e aos bons costumes; vagar pelas ruas ou mendigar etc., só se aplicavam aos pobres”.

¹⁷ Com o consentimento das elites políticas da época, juristas delegaram a si próprios o poder de suspender, retirar e restituir o Pátrio Poder, sempre que julgassem uma família inadequada para uma criança (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 25).

¹⁸ Trata-se de um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente do Sistema Penitenciário para a população de menor idade. Com orientação correcional-repressiva, seu sistema de atendimento baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados. Até 1945, o órgão respondeu bem às finalidades para as quais foi criado, e estabelecimentos similares aos da Capital da República foram criados em vários estados. Somente no regime militar, o SAM passou a ser alvo da opinião pública e da imprensa de oposição ao governo, indicando seu caráter repressivo, embrutecedor e desumanizante, tido como a “universidade do crime” (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 124).

consolidação e reprodução ampliada: a escola”.¹⁹ E mais, explica que a origem do termo “menor” se dá para a *infância* que está fora, excluída da escola, e que

[...] nem todos os integrantes dessa nova categoria têm acesso à instituição escola e, até, parte dos que incorporam são, por motivos diversos, expulsos dela. A diferença sociocultural que se estabelece no interior do universo infância, entre os que permanecem vinculados à escola e os que não têm acesso ou são expulsos dela, é tal que o conceito genérico infância não poderá abarcá-los. Os excluídos se converterão em menores (MÉNDEZ, 1998, p. 85–86).

Dada a diferença da categoria *infância* para a categoria *menor* resultante dos aspectos sociais, culturais e econômicos de cada criança e adolescente, “para a infância, a família e a escola cumprirão as funções de controle e socialização. Para os *menores*, será necessária a criação de uma instância diferenciada: o tribunal de menores” (MÉNDEZ, 1998, p. 86).

Em 1927, o juiz de menores Mello Mattos criou o primeiro Código de Menores,²⁰ iniciando, assim, a primeira lei destinada à “atenção” à infância e à adolescência no país, a qual foi substituída somente em 1979 com o Novo Código de Menores. O primeiro Código de Menores colocava a responsabilidade da infância e da adolescência nas *mãos dos juízes de menores*,²¹ consagrando o entendimento do “menor em situação irregular” e a visão da criança e do adolescente marginalizado como “patologia social” (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 28).

Com a ditadura militar, as crianças e adolescentes passaram para as “*mãos do governo militar*” (*grifo nosso*). Rizzini e Pilotti (2011, p. 27) afirmam que, nesse período, a criança passou a ser objeto legítimo de intervenção militar e de normalização disciplinar.²² Os “menores” eram tidos como sinônimo de “problema social”, não podendo estar à mercê de drogas, do comunismo, da desmoralização social, da marginalização e sendo vistos como potencial produtivo ao processo de desenvolvimento do Estado.

¹⁹ O direito à educação pública só apareceu na Constituição de 1946, dentro de forte movimento de educadores e intelectuais, e, ainda hoje, existem crianças sem vagas no ensino fundamental e também no ensino médio (FUCHS, 2004, p. 49).

²⁰ Segundo Fuchs (2004, p. 67), “O Código de Menores (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1927) tinha como princípio a doutrina da situação irregular, que não era dirigida a todos os “menores”, mas somente aqueles que se encontravam em situação de exclusão social”. A situação de exclusão social era formalizada pelo entendimento de situação irregular, que atuava sob o viés da proteção e da vigilância. De acordo com Costa (2011), a proteção era direcionada aos “menores” carentes e abandonados, e a vigilância, aos “menores” inadaptados e infratores.

²¹ A concentração de praticamente todo o poder de decisão sobre os destinos dos menores (irregulares) nas mãos dos juízes teve vida curta, por ter se concretizado já no final do governo militar (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p.28).

²² O governo militar criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), às quais coube comandar todas as ações voltadas à infância e à adolescência (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

Interessava, ainda, por causa das famílias marginalizadas e marginalizantes das quais essas crianças e adolescentes eram o produto socialmente mais visível, mais deletério e mais incômodo, para o modelo de crescimento adotado pelos governos militares. A infância “material ou moralmente abandonada” transformou-se, desse modo, em motivo e canal legítimos de intervenção do Estado no seio e no meio das famílias pobres (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 27).

Segundo Costa e Mendez (1994),

No campo do atendimento aos direitos das crianças e jovens em circunstâncias especialmente difíceis, a atuação do Estado neste período foi presidida por dois diplomas legais da maior importância: a) A Lei 4.513/64, que estabelecia a Política Nacional de Bem-Estar do Menor; b) A Lei 6.697/79 (Código de Menores), que tratava da proteção e vigilância aos menores em situação irregular. Estas duas leis não se dirigiam ao conjunto da população infanto-juvenil brasileira. Seus destinatários eram apenas as crianças e jovens considerados em situação irregular²³ (COSTA; MENDEZ, 1994, p.127).

Com a Política do Bem-Estar do Menor (PNBEM), surgiram também o órgão nacional dessa política — a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) — e os órgãos estaduais: Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs). Esses órgãos operacionalizavam o que a PNBEM estabelecia para o atendimento ao “menor” em todo o país: “uma gestão centralizadora e vertical, baseada em padrões uniformes de atenção direta [...] em termos de conteúdo, método e gestão” (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 128). Mesmo buscando fugir das ações rotineiras do antigo SAM, a FUNABEM²⁴ não logrou mudar o panorama de atendimento, e esses órgãos cederam às antigas práticas de correção e repressão do SAM.

Com o período ditatorial — ocorrido no Brasil entre os anos de 1964 e 1985 —, iniciou-se na sociedade brasileira um processo de mudança, mesmo que paulatina, da visão do “menor marginalizado” para o “menor carente”. De acordo com Costa (1994, p. 128), o assistencialismo entende a criança por suas necessidades, do que não tem, do que não é, do que não é capaz, sempre tendo como perfil de conduta uma criança de classe média. Iniciando a década de 1970, o conceito de “menor carente” passou a ser discutido por educadores e trabalhadores sociais, questionando assim quem era essa criança, o que fazia, do que era capaz.

Ocorre, no entanto, que a instauração de nenhuma dessas fases foi capaz de eliminar a anterior. Assim, os enfoques e práticas correccionais-repressivos, assistencialistas e educativos passaram a conviver, de forma justaposta, no interior da FUNABEM e das suas congêneres estaduais (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 129).

²³ Assim como a situação de abandono entendida na década de 1920, era o entendimento de situação irregular nesse período, conforme Costa afirma, “em razão da manifesta incapacidade dos pais para mantê-los” (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 128).

²⁴ Ocorre que a FUNABEM, ao ser criada, bem como muitas de suas congêneres estaduais, herdou do órgão antecessor prédios, equipamentos, materiais e, sobretudo, pessoal — e, com esse pessoal, a cultura organizacional do passado (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 129).

A partir da década de 1980,²⁵ com o fim da ditadura, as formas arbitrárias foram sendo deslegitimadas e iniciou-se um novo momento da história da infância e da adolescência no país. “O cenário da redemocratização vivida no País, nessa década (1980), criou uma atmosfera favorável para o fortalecimento e consolidação da sociedade civil enquanto ator social fundamental da história dos direitos da infância e juventude” (FUCHS, 2004, p. 67).

A noção de irregularidade começou a ser duramente questionada na medida em que as informações sobre a problemática da infância e da adolescência passaram a se produzir e a circular com maior intensidade. As estatísticas sociais retratavam uma realidade alarmante. Parcelas expressivas da população infanto-juvenil pertenciam a famílias pobres ou miseráveis. Eram cerca de 30 milhões de “abandonados” ou “marginalizados”, contradizendo a falácia da proporção minoritária dessa população (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 28).

E ainda:

O simples olhar sobre a paisagem urbana nas grandes e médias cidades brasileiras apontava uma realidade muito dura: milhares de crianças e adolescentes fazendo das ruas seu espaço de luta pela sobrevivência e até mesmo moradia (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 133).

Segundo Costa e Mendez (1994, p. 133), nesse período, começou-se a entender a infância das ruas como o reflexo das periferias urbanas, e suas famílias, como sem condições dignas de sobrevivência — famílias expulsas do campo pela cruel realidade rural brasileira, que migraram para as regiões metropolitanas e grandes e médias cidades, tendo que se adaptar a essa duríssima realidade. Contudo, a sociedade no país começou a se organizar em movimentos a favor da infância e da adolescência e iniciou a luta por direitos para esses sujeitos.

“O avanço das reflexões permitiu perceber o menino de rua como a figura emblemática da situação da infância e da adolescência no Brasil” (COSTA, 1994, p. 133). A luta por conquistas de direitos e de cidadania para crianças e adolescentes no Brasil teve como origem a forte participação popular e também das organizações não governamentais, com apoio da Igreja e das redes progressistas dos órgãos de governo. Nesse entendimento, a responsabilidade das crianças e dos adolescentes passou a estar nas *mãos da sociedade civil* como sujeitos de direitos (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

Iniciada a década de 1980, aconteceu um marco do movimento de participação popular a favor da infância em nível internacional: o I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, realizado em

²⁵ Em meio a uma permanente conjuntura de crise econômica, o País elegeu um presidente civil, elaborou uma nova Carta Constitucional com ampla participação democrática dos mais diversos segmentos da sociedade. Reviu corajosamente a legislação herdada do autoritarismo e elevou a um nível, até então inédito, o exercício das liberdades públicas (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 132).

Brasília em novembro de 1984, que motivou os grupos envolvidos com a temática da infância a terem um olhar mais crítico ao velho modelo de atendimento a crianças e adolescentes. Engendrados no I Seminário, os grupos já articulados começaram a se organizar em comissões locais e estaduais, dando origem à Coordenação Nacional do Movimento Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), que realizou seu primeiro encontro nacional no ano de 1986. O MNMMR contou com a participação dos próprios sujeitos: crianças e adolescentes das ruas do país, que tiveram papel central denunciando as violações de direitos e a violência²⁶ sofridas por eles nas ruas.

As crianças e adolescentes que compareceram ao encontro tinham passado por um processo de discussão nos níveis local e estadual, de modo que o grau de consciência política exibido por eles nos debates em plenário e nas reuniões em pequenos grupos surpreendia os observadores mais céticos. Os meninos discutiram saúde, família, trabalho, escola, sexualidade, direitos e outros temas nessa linha. Em todos os grupos, porém, uma palavra emergia com espantosa frequência e nitidez: violência (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 135).

A partir de suas falas, “aqueles que estavam junto com os meninos e meninas acabaram por se convencer de que era chegada a hora de iniciar a luta pelos direitos da criança e do adolescente no campo dos direitos” (COSTA; MENDEZ, 1994, p. 136).

Esse movimento conseguiu inscrever sua proposta na Constituição de 1988, sob a forma do artigo 227, que manda assegurar, com absoluta prioridade, os direitos de crianças e adolescentes, incumbindo desse dever a família, a sociedade e o Estado, aos quais cabe, igualmente, protegê-las contra qualquer forma de abuso (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 29).

Nesse movimento, podemos deduzir que a cidadania começou a ser gerada na prática com a participação efetiva, ou seja, a vivência de processos de participação das crianças e adolescentes. Mesmo que, nesse primeiro momento, a participação política tenha sido direcionada às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, esse público contribuiu como fonte de informação, expondo suas vivências, suas necessidades e também suas vontades. Foi um exemplo de que promover a participação de crianças e adolescentes nos espaços políticos de decisões é de extrema importância e relevância, haja vista seus interesses e necessidades individuais e coletivas inerentes ao seu grau de desenvolvimento. “Assim, a condição primordial para a cidadania é que o interessado reconheça de forma crítica que a emancipação depende dele” (FUCHS, 2004, p. 56).

²⁶ Violência aqui é entendida não somente como sinônimo de agressão, mas também como resultado de uma **condição** social.

A partir das lutas e articulações populares,²⁷ governamentais e não governamentais, e dos documentos internacionais²⁸ que serviram de modelo para o tema do direito e da cidadania de crianças e adolescentes no Brasil, em 13 de julho de 1990, pela Lei nº 8.069, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que se coloca sob a doutrina da proteção integral que regulamentou as conquistas Constitucionais, revogando o Código de Menores e a Política Nacional de Bem-Estar do Menor. “[...] o advento do ECA contrapõe-se historicamente a um passado de controle e de exclusão social, elevando todas as crianças e adolescentes à categoria de cidadãos” (FUCHS, 2004, p. 17).

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança constituiu um momento de transformação do paradigma do “menor como objeto de compaixão-repressão à infância-adolescência como sujeito pleno de direitos” (MÉNDEZ, 1998, p. 91).

O ECA coloca a criança e o adolescente como sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento, e essa condição serve como moldura e configuração desses direitos. “Cidadania é a raiz dos direitos humanos, pois estes só se desenvolvem onde a sociedade se faz sujeito histórico capaz de discernir e efetivar seu projeto de desenvolvimento” (FUCHS, 2004, p. 56).

Entretanto, “[...] a ampliação da cidadania — esse processo progressivo e permanente de construção de direitos democráticos que caracteriza a modernidade — termina por se chocar com a lógica do capital” (COUTINHO, 1997, p. 158), o que significa concluir que “o simples fato de os direitos sociais constarem em cartas constitucionais não garante a sua efetiva materialização, muito embora seja fundamental a sua existência no direito positivo, o que facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado” (FUCHS, 2004, p. 50).

Outro avanço importante advindo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi a regulamentação do Art. 204 da CF/88, que assegura a participação popular para a

²⁷ Costa e Méndez (1994, p. 138) afirmam que três forças se uniram em torno do ECA, sendo: o mundo jurídico — representado por juízes, promotores de justiça, advogados e professores de direito; as políticas públicas — representadas por assessores progressistas da FUNABEM e por dirigentes e técnicos dos órgãos estaduais reunidos no Fórum Nacional de Dirigentes de Políticas Estaduais para a Criança e o Adolescente (Fonacriad); o movimento social — representado pelo Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e por um considerável grupo de entidades não governamentais que lhe manifestaram apoio, solidariedade e incentivo durante a campanha, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) e a Associação dos Fabricantes de Brinquedo (Abrinq), que representou o mundo empresarial. De todos esses atores do processo, sem sombra de dúvida, o mais importante foi o movimento social.

²⁸ Outros documentos, porém, já versavam sobre direitos humanos de crianças e adolescentes, como a Declaração de Genebra de 1923 e a Declaração sobre os Direitos da Criança de 1959. Foi com a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada na Assembleia da Organização das Nações Unidas em 1989, ratificada pelo Brasil em 1990, que se ergueram princípios como o do interesse superior da criança e o direito à participação (MOREIRA, 2013).

formulação da política e controle das ações — por meio das entidades representativas e dos conselhos em esfera municipal, estadual e nacional — e a descentralização político-administrativa.

Entre os avanços consequentes do advento do ECA, é importante destacar a participação, entendida como a garantia plena do exercício da cidadania de crianças e adolescentes deste país como protagonistas de sua história, dada atualmente na perspectiva do acesso aos direitos e entendidos, conhecidos e reconhecidos como infância e adolescência, categoria universal para qualquer criança e adolescente, superando o estigma do “menor” incapaz.

A partir do ECA, novas normativas foram instituídas como forma de regulamentar e dar aparato para a aplicação da nova legislação. No que se refere à questão da participação, as crianças e adolescentes tiveram como amparo o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, entendendo-se que “os espaços e as instituições sociais são, portanto, mediadores das relações que as crianças e os adolescentes estabelecem, contribuindo para a construção de relações afetivas e de suas identidades individual e coletiva” (BRASIL, 2006b), o que, sobretudo, requer dar “dimensão política” à participação desses sujeitos nos espaços de decisões de sua própria história como forma de exercício da cidadania.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E HABITAÇÃO

A palavra política tem origem “no grego *politiká*, uma derivação de *polis* (cidade) que designa aquilo que é público” (SIGNIFICADOS, s/d). Política é um termo complexo, que requer primeiramente o entendimento de sua manifestação como fruto das relações de poder, do maior para o menor, no intuito de remediação das mazelas sociais, o que significa dizer que “é o espaço do poder onde se administram as discriminações sociais” (DEMO, 1994).

Por mais que a situação de poder possa manifestar traços solidários, como se fora pela democracia, aí também há poder. Poder legítimo não deixa de ser poder; apenas se estrutura dentro de regras de jogo que controlam a discriminação e permitem acesso menos discriminatório (DEMO, 1994, p. 15).

Segundo Demo (1994, p. 15), a política deve ser entendida como uma relação entre partes, o espaço das relações sociais, “não há relações sociais que não sejam, por definição, políticas, porquanto os homens nunca são apenas diferentes. Suas diferenças acabam se cristalizando em desigualdades”. Por sua vez, Pereira (2009) apresenta a política como uma arena de conflitos de interesses, que “[...] por ser conflituosa (e contraditória), permite a formação de contrapoderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação de cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece” (PEREIRA, 2009).

A desigualdade de temporalidades históricas tem na afeição antidemocrática assumida pela revolução burguesa no Brasil um de seus pilares. As soluções políticas para as grandes decisões que presidiram a condução da vida nacional têm sido orientadas por deliberações “de cima para baixo” e pela reiterada exclusão das classes subalternas, historicamente destituídas da cidadania social e política (PEREIRA, 2009, p. 91).

E ainda:

É preciso não perder de vista a lógica dinâmica do poder. Precisamente é lógica dinâmica, pois não se trata da lógica da invariância, mas da mudança. A desigualdade funda não só a necessidade institucional de preservar os privilégios, mas igualmente a inevitabilidade da resistência e do desejo de mudança, do ponto de vista do desigual. Assim no princípio está a opressão. A redução da desigualdade não cai do céu por descuido, mas será conquistada historicamente, não como produto definitivo, mas processual (DEMO, 1994, p. 18).

No contexto capitalista e o no sentido *stricto sensu*, a política pública constitui resposta às demandas e necessidades sociais no enfrentamento da questão social.²⁹ Neste TCC, essas respostas às demandas são representadas pelas políticas sociais de habitação e da infância e juventude. Assim, para discutir o tema proposto, é importante igualmente a abordagem da temática das políticas públicas, sobretudo sociais, em seus aspectos conceituais.

3.1 Políticas Públicas e Sociais: discussão conceitual

As políticas públicas representam instrumentos de intervenção do Estado às necessidades da sociedade, e o termo “público” caracteriza, por si só, o entendimento de política para todos, fruto de uma relação entre a sociedade e o Estado. “Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*,³⁰ isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade” (PEREIRA, 2009, p. 92).

É importante observar que foram as lutas sociais que fizeram com que a *questão social* se transformasse numa questão política e pública, transitando do domínio privado das relações entre capital e trabalho para esfera pública, exigindo a intervenção do Estado no reconhecimento de novos sujeitos sociais como portadores de direitos e deveres, e na viabilização do acesso a bens e serviços públicos mediatizados pelas políticas sociais (RAICHELIS, 2007, p. 7).

Isso significa afirmar que as políticas sociais entram no cenário da sociedade como um complemento de renda, uma “remediação das feridas” resultantes da relação entre o capital e o trabalho.

As políticas sociais se multiplicam no final de um longo período depressivo, que se estende de 1914 a 1939, e se generalizam no início de um período de expansão, que teve como substrato a guerra e o fascismo, e segue até fins da década de 1960. [...] a política social é um fenômeno que se generaliza, no trânsito do imperialismo clássico para o capitalismo tardio (BEHRING, 2002, p. 164).

Contudo, ressaltamos seu caráter contraditório, porque, conforme afirma Pereira (1999, p. 54), “ao mesmo tempo em que responde positivamente aos interesses dos

²⁹ A questão social é a expressão das desigualdades sociais produzidas e reproduzidas na dinâmica contraditória das relações sociais e, na particularidade atual, a partir das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado, no atual estágio mundializado do capitalismo contemporâneo (RAICHELIS, 2007, p. 9).

³⁰ Quando se fala de *res publica*, está se falando também de uma forma de organização política que se pauta pelo interesse comum, da comunidade, da soberania popular, e não da soberania dos que governam. É a soberania popular que possibilita a todos os cidadãos manifestar a sua vontade como vontade geral, que deve ser respeitada e incorporada nas leis, assim exercendo com legitimidade o controle democrático (PEREIRA, 2009, p. 94).

representantes do trabalho [...], também atende positivamente interesses dos representantes do capital”. Portanto, sua compreensão não pode ser linear, ou como função apenas das necessidades do desenvolvimento capitalista, ou somente das lutas políticas da classe trabalhadora organizada.

A política “tem a conotação de política pública a qual engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma espécie do gênero política pública” (PEREIRA, 2009, p. 92). Nesse sentido, a ampliação das políticas públicas, sobretudo sociais, “mais do que garantir acesso a bens e serviços, são importantes mecanismos de realização de direitos de cidadania, e foram estratégias fundamentais de expansão³¹ do Estado social e do crescimento econômico” (BOSCHETTI, 2007, p. 14).

A política social³² “tem como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparados pela lei” (PEREIRA, 2009, p. 92), “está no centro do embate econômico e político[...] como uma estratégia econômica e também política” (BEHRING, 2002, p. 173) e funciona, conforme dito anteriormente, de um lado, para atender “[...] as exigências da ordem monopólica para o controle e a preservação da força de trabalho, de outro, representa um campo de mediações para o fortalecimento das lutas gerais dos trabalhadores, pelos conflitos dela decorrentes em toda a escala societária” (NETTO, 1992 *apud* SIMIONATTO *et al*, 2014, p. 21). E ainda:

É nesse processo que o Estado, por intermédio das políticas sociais, acolhe as demandas da classe subalterna, justamente pela correlação de forças em presença na sua ampliação. [...] a época em que vivemos [...] é caracterizada por um forte recuo na correlação de forças dos institutos coletivos dos trabalhadores, uma vez que o Estado, através das contrarreformas,³³ controla e limita a expansão de direitos (SIMIONATTO *et al*, 2014, p. 22).

Segundo Oliveira (2009), até a CF/88, uma característica da política social brasileira se referia ao acesso a algumas medidas de proteção social somente para a população formalmente inserida no mercado de trabalho, sendo que, para os que estavam no mercado informal, se manteve a assistência social no entendimento de ajuda aos necessitados, embasados em programas pontuais, desarticulados e paternalistas.

³¹ Essa expansão se deu no período conhecido como os “anos de ouro” do capitalismo, entre as décadas de 1940 e 1970, sob os auspícios da regulação econômico-social de matriz keynesiana-fordista (BOSCHETTI, 2007, p.13).

³² A origem e motivação das políticas sociais datam do século 19, quando a hegemonia do capitalismo industrial e as revoluções burguesas criaram uma acirrada disputa entre o campo dos direitos políticos (cidadãos livres e iguais) e o campo do mercado e da economia liberal — sustentados no direito de propriedade e na relação de exploração ilimitada do trabalho assalariado (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 24).

³³ A contrarreforma no campo das políticas sociais se dá quando o empresariamento e a refilantropização passam a delinear as formas de enfrentamento da questão social com políticas de privatização, terceirização, parcerias público-privadas e fundações, práticas entranhadas na atual conjuntura, nas diferentes esferas de governo (SIMIONATTO *et al*, 2014, p. 16).

Contudo, a partir do processo de redemocratização, as políticas públicas inauguraram novos moldes embasados na CF/88, onde instituíram

[...] princípios e diretrizes inovadores para a administração do Estado brasileiro e indicativos de novos desenhos para as políticas públicas, fundados em processo de participação e controle social, sob a perspectiva de reconhecimento de direitos sociais historicamente negados (TUMELERO; NOGUEIRA, 2014, p. 29).

Iamamoto (2009, p. 35–36) afirma que a partir da década de 1990, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso — FHC,³⁴ as políticas sociais tiveram como marco determinante forte influência neoliberal,³⁵ um “*choque liberalizante*” que compreendia ações de abertura comercial, privatizações, desregulamentações financeiras e precarização do trabalho, refletindo em expressões como o desemprego, a recessão, desnacionalização da economia e o aumento da vulnerabilidade externa.

A política econômica desse Governo conseguiu reduzir as taxas da inflação, mas não resultou em políticas distributivas. Assim, transitou: “da pobreza da inflação” à “inflação da pobreza”, do “fim da inflação da moeda” à retomada da “inflação da dívida” e dilapidou o patrimônio público nacional (IAMAMOTO, 2009, p. 36).

No ano de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil e confirmou a tendência que as políticas sociais sofreram no mandato anterior: “se reafirmaram ao manter a continuidade da política econômica, consagrando a ortodoxia econômica monetarista recomendada pelos organismos internacionais como a única possível: só à ‘gestão responsável’ com a política neoliberal” (IAMAMOTO, 2009, p. 36). Neste período,

As múltiplas manifestações da questão social, sob a órbita do capital, tornam-se objeto de ações filantrópicas e de benemerência e de “programas focalizados de combate à pobreza”, que acompanham a mais ampla privatização da política social pública, cuja implementação passa a ser delegada a organismos privados da sociedade civil, o chamado “terceiro setor”. Ao mesmo tempo, expande-se a compra de bens e serviços, alvo de investimentos empresariais que avançam no campo das políticas públicas (IAMAMOTO, 2009, p. 36).

“O Estado, premido pela necessidade de favorecer as finanças e garantir elevados níveis de *superávit primário*,³⁶ tem estreitado seu espaço para realizar investimentos públicos e oferecer políticas sociais [...] em favor de sua privatização” (IAMAMOTO, 2009, p. 39), o

³⁴ Fernando Henrique Cardoso foi presidente do Brasil entre os anos de 1995 e 2002, totalizando 8 anos de mandato.

³⁵ É sabido que a aproximação com os ideais neoliberais foi assumida já no curto mandato do Governo Fernando Collor de Mello (1990–1992).

³⁶ *Superávit primário* é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. Nas contas do governo, o chamado déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo (PONTUAL, s/d). “O superávit primário é alimentado por um mecanismo criado no âmbito do Plano Real e que hoje se chama Desvinculação de Receitas da União — a DRU — que desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições sociais” (BEHRING, 2009, p. 51).

que, ainda segundo a autora, resulta na instituição de critérios de seletividade no atendimento aos direitos sociais universais e, por consequência, ocorre um desmonte na história dos direitos conquistados. A maior demonstração desse desmonte está na transferência de responsabilidades governamentais para “organizações sociais”, “organizações da sociedade civil de interesse público” e o crescimento em investimentos no capital privado, no que se refere à prestação de serviços de atendimento às necessidades sociais, em suas mais variadas expressões.

Muito embora as políticas sociais tenham uma denotação positiva por se tratar de mecanismos conquistados a partir das lutas sociais e ser ainda complementação de renda aos trabalhadores com o fim de atender as contradições decorrentes do capitalismo, não se pode perder de vista que elas são, em sua origem, norteadas com os fins do capital.

A dinâmica mundial da proteção social é operada no Estado brasileiro, a partir do processo de redemocratização, que se traduziu [...], na refuncionalização das políticas sociais para dar conta: a) do alcance de um determinado público — focalização; b) do fortalecimento das capacidades das populações pobres para ‘lutarem contra a pobreza’; c) da eficácia da sua operacionalização — gerencialismo técnico — com o uso da bioestatística e biopolítica³⁷ para controle da pobreza, evitando a elevação de índices determinados por órgãos internacionais credores; d) do processo de descentralização administrativa, convertido na operacionalização de serviços sociais por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público — OSCIPs, por organizações sociais e fundações estatais com personalidade jurídica de direito privado; e) da capacitação dos pobres para atuarem como sujeitos políticos organizados, através da participação e do controle das políticas. [...] os mecanismos de controle social, concebidos idealmente para ampliar a participação popular, acabaram por resultar em capacitações técnicas e gerenciais infundáveis para a compreensão das políticas públicas e esvaziaram ou reduziram o debate político (IVO, 2006 *apud* TUMELERO; NOGUEIRA, 2014, p. 28).

Nesse sentido, muitos são os caminhos e as lutas a serem travadas para maior ampliação dos direitos sociais via políticas públicas e sociais, principalmente no que se refere a pôr em prática de maneira efetiva os direitos já conquistados.

[...] a *questão social* está na base dos movimentos sociais da sociedade brasileira e remete à luta em torno do acesso à riqueza socialmente produzida. São essas lutas que se encontram na origem da constituição das políticas públicas e que mobilizam o Estado na produção de respostas às demandas de saúde, trabalho, educação, habitação, bem como são elas que impulsionam o movimento político das classes populares pela conquista da cidadania na esfera pública (RAICHELIS, 2007, p. 9).

³⁷ Foucault explica a biopolítica como eminente ao biopoder, a organização do poder sobre a vida de uma população. Afirma que as taxas estatísticas como “a proliferação, os nascimentos e a mortalidade, o nível de saúde, a duração da vida, a longevidade, com todas as condições que podem fazê-los variar; tais processos são assumidos mediante toda uma série de intervenções e controles reguladores: uma biopolítica da população” (FOUCAULT, 1988, p. 131).

Sendo assim, vencer os obstáculos implica a plena participação popular de adultos e também das crianças e dos adolescentes nos espaços de luta, controle e deliberação de políticas públicas, sobretudo as políticas sociais da infância e adolescência e de habitação, destacadas neste TCC.

3.2 Política da Infância e adolescência: avanços e desafios

A política voltada para a infância e a adolescência no Brasil a partir da CF/88, e depois com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), começou a ser redirecionada nos seus princípios e diretrizes, sendo eles, no ponto de vista formal-legal, elevados à condição de sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade na formulação de políticas públicas, passando assim a ser reconhecidos em seus direitos de cidadania.

Como vimos no capítulo 2 deste TCC, as crianças e os adolescentes — especificamente aqueles em situação de vulnerabilidade social — tornaram-se sujeitos de sua história e começaram a ganhar visibilidade quando inauguraram sua participação democrática no processo anterior à promulgação da CF/88 e do ECA, por meio de sua participação ativa no Movimento de Meninos e Meninas de Rua, o que contribuiu significativamente na construção e implantação do ECA em nosso país.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), trouxeram inúmeras inovações na área de políticas públicas dirigidas a esse segmento; consideraram a infância e a juventude como prioridade absoluta, merecedoras de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado; consideraram crianças e adolescentes como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e merecedores de proteção especial (OLIVA; KAUCHAKJE, 2009, p. 23).

Pensar em avanços na política da infância e da juventude nos reporta ao ECA, contudo pretendemos apontar ainda que, a partir dele, houve novos avanços no plano formal-legal, que refletiram em novos desafios para a efetivação dessa política e, principalmente, no que se refere ao seu caráter de participação político-democrática de crianças e adolescentes.

A nova forma de tratamento à infância e à juventude baseia-se numa rede de atendimento envolvendo Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Ministério Público, Vara da Infância e Juventude, Delegacias da Defesa da Criança e do Adolescente, Organizações Não Governamentais. E ainda, por políticas integradas por: programas, ações, projetos, que deverão atuar conjuntamente com a finalidade de garantir que sejam cumpridas as necessidades previstas na Constituição Federal e no ECA, em benefício das crianças e

adolescentes e que sejam capazes de garantir-lhes plenas condições de desenvolvimento pessoal (OLIVA; KAUCHAKJE, 2009, p. 23).

Além da rede de proteção, a política da infância e juventude — denominada como Sistema de Garantia de Direitos (SGD) — conta mais recentemente com outros dois aparatos formais-legais para a efetivação dos direitos desses sujeitos, quais sejam: o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (PDDHCA) (BRASIL, 2011) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006b).

A elaboração do PDDHCA teve início na 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, ocorrida no ano de 2009, que organizou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)³⁸ responsável por elaborar o documento com base nas deliberações propostas no evento. O Plano Decenal foi então aprovado no dia 19 de abril de 2011 pela plenária do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

O PDDHCA é formado por cinco eixos norteadores, sendo eles: Eixo 1- Promoção dos direitos de crianças e adolescentes; Eixo 2- Proteção e defesa dos direitos; Eixo 3- Protagonismo e participação de crianças e adolescentes; Eixo 4- Controle Social da Efetivação dos direitos e Eixo 5- Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Cada eixo possui diretrizes específicas, e cada diretriz, por sua vez, objetivos estratégicos.

Com a análise desse documento, identificou-se a necessidade e a possibilidade de destaque dos principais objetivos estratégicos estabelecidos nesse plano, haja vista que eles se tornam fundamentais e norteadores para a discussão da participação e no protagonismo de crianças e adolescentes, quais sejam:

³⁸ Com o apoio de consultorias especializadas, o GTI teve o desafio de contemplar em um mesmo documento medidas que dessem conta de promover os direitos infanto-juvenis levando em consideração as diversidades que o Brasil impõe. Por esse motivo, o Plano Decenal foi submetido à consulta pública, respeitando a participação popular no processo de promoção e defesa dos direitos que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente coloca sob a responsabilidade do Estado, da sociedade e da família (PROMENINO, 2011).

QUADRO 1 — Objetivos estratégicos que tratam do protagonismo de crianças e adolescentes (PDDHCA) — 2006

<p>Eixo 1 – <i>Promoção dos direitos de crianças e adolescentes</i></p> <p>Diretriz (1) - Promoção da cultura do respeito e da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito da família, da sociedade e do Estado, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política.</p> <p>Objetivo estratégico (1.1) – Promover o respeito aos direitos da criança e do adolescente na sociedade, de modo a consolidar uma cultura de cidadania.</p>
<p>Eixo 3 – <i>Protagonismo e participação de crianças e adolescentes</i></p> <p>Diretriz (6) – Fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a participação organizada e a expressão livre de crianças e adolescentes, em especial sobre os assuntos a eles relacionados, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento, pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial nacionalidade e opção política.</p> <p>Objetivo estratégico (6.1) – Promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção de cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.</p>
<p>Eixo 5 – <i>Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes</i></p> <p>Diretriz (12) – Produção de conhecimentos sobre a infância e a adolescência, aplicada ao processo de formulação de políticas públicas.</p> <p>Objetivo estratégico (12.2) – Identificar, apoiar e difundir práticas inovadoras no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, visando ao intercâmbio de experiências para o aperfeiçoamento de políticas públicas.</p>

Fonte: Brasil (2011).

As diretrizes e os objetivos acima destacados são fundamentais para a análise de nosso objeto de estudo, que está apoiado nos conceitos de protagonismo e participação de crianças e adolescentes.

O **Eixo 1**, que trata da *promoção dos direitos de crianças e de adolescentes*, nos remete à necessidade de promover o acesso desses sujeitos aos seus direitos, sejam eles de qualquer ordem. Contudo, conforme indicado no objetivo estratégico (1.1), *Promover o respeito aos direitos da criança e do adolescente na sociedade, de modo a consolidar uma cultura de cidadania* implica mais precisamente reforçar junto à sociedade, por meio de ações efetivas, o exercício de cidadania. Promover os direitos de crianças e adolescentes não é apenas elaborar e homologar documentos legais — aparatos importantes e legítimos — mas,

antes de tudo, é preciso incentivar a vivência do exercício prático de participação cidadã que esses documentos preveem, de forma democrática e, sobretudo, política, na rotina das crianças e dos adolescentes de nosso país.

O **Eixo 3** está relacionado ao *Protagonismo e participação de crianças e adolescentes* e possui poucas diretrizes e objetivos em relação aos demais, justificado pelo contexto histórico desses sujeitos, ou seja, por que pensar a inclusão de crianças e adolescentes no contexto da formulação, como protagonistas, considerando que a doutrina da situação irregular e mesmo a história da infância e adolescência sempre se pautaram pelo contrário, afinal esses eram objetos das políticas, mas nunca sujeitos.

Muito embora seja importante a entrada do protagonismo e da participação como eixo desse documento, com diretriz e objetivos estratégicos, ele ainda é tímido em relação aos demais, no que se refere a proposições concretas, o que pode indicar que ainda temos de amadurecer no campo da prática o significado concreto do protagonismo de crianças e de adolescentes nas políticas públicas. Como vivenciar esse protagonismo numa sociedade e Estado encharcados da visão adultocêntrica no campo da formulação, decisão dos seus direitos?

Entretanto, embora esse eixo seja reduzido em comparação aos demais, ainda assim é um avanço o fato de o Plano contemplar o entendimento de crianças e adolescentes como protagonistas, uma vez que dar-lhes a possibilidade de voz é permitir-lhes o acesso à participação política e democrática. Essa possibilidade não se aplica somente a proporcionar o acesso a esses sujeitos mas também como uma oportunidade “para as políticas públicas, com a adoção de estratégias inovadoras, específicas e multissetoriais” (UNICEF, 2011, p. 15), o que está em relação direta com o **Objetivo estratégico (6.1)** desse mesmo eixo: promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção de cidadania; inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas que sejam capazes de enxergar as crianças e os adolescentes

[...] como atores de sua própria história, e não como objeto da expectativa dos adultos [...] o que significa, sob a ótica da cidadania, o direito de ter direitos, de conhecer seus direitos, de criar novos direitos, de participar da conquista dos seus direitos (UNICEF, 2011, p. 15–16).

O último, o **Eixo 5**, também selecionado por ter relação direta com o objeto de estudo, trata da *Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes*, que apresenta como necessidade em seu **Objetivo estratégico (12.2)**: Identificar, apoiar e difundir práticas inovadoras no campo da promoção, proteção e defesa

dos direitos humanos de crianças e adolescentes, visando ao intercâmbio de experiências para o aperfeiçoamento de políticas públicas, o que está em consonância com as ações que devem ser pensadas e planejadas sob o viés da participação das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. O grande desafio desse objetivo estratégico (12.2) é encontrar ações concretas que permitam experimentar a vivência da participação política e democrática, que possibilitem o pleno exercício da cidadania desses sujeitos e que, por sua vez, sejam socializadas com os órgãos competentes como modelo para a disseminação de novas ideias e intervenções.

Nesse entendimento, se pensarmos nos avanços destacados no PDDHCA em relação à política de habitação, eles se tornam desafios a serem enfrentados na prática, colocando em questão a relação dessas duas políticas, sendo que todos os objetivos destacados nos conduzem a conceitos como participação, protagonismo e práticas inovadoras.

O outro documento que abarca novos desafios da política é o PNCFC,³⁹ que visa “romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente” (BRASIL, 2006b, p. 13).

O fortalecimento dos vínculos com a comunidade requer a participação democrática desses sujeitos (crianças e adolescentes) nos espaços comunitários e também naqueles que, mesmo estando fora de seu território, façam relação com a comunidade em que esses sujeitos estão inseridos, o que significa dizer que participar politicamente é fazer parte das decisões acerca dos assuntos de sua comunidade em relação direta com a cidade, com seu município.

A relevância do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) consiste no

[...] desenvolvimento de ações intersetoriais, amplas e coordenadas que envolvam todos os níveis de proteção social e busquem promover uma mudança não apenas nas condições de vida, mas também nas relações familiares e na cultura brasileira para o reconhecimento das crianças e adolescentes como pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos (BRASIL, 2006b, p. 68).

O PNCFC apresenta como diretrizes:

[...] a centralidade da família nas políticas públicas; a primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas e de apoio à família; o reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; o respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais

³⁹ O PNCFC tem como desafio garantir efetivamente o direito das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, principalmente àquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade. Seu Plano de Ação foi pensado para ser implantado e implementado no horizonte de 9 anos (2007–2015) (BRASIL, 2006, p. 85–86.)

e mentais; o fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; a garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes; o reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional; a adoção centrada no interesse da criança e do adolescente e o controle social das políticas públicas (*Grifo nosso*) (BRASIL, 2006b, p. 69–74).

Ambos os planos, PDDHCA e PNCFC, nos remetem ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e à participação política dos sujeitos nos espaços de decisões públicas. Promover a participação das crianças e dos adolescentes nos espaços políticos de forma democrática é o principal desafio colocado pelos novos avanços decorrentes da promulgação do ECA, sendo que, para reconhecer esses sujeitos como sujeitos de direitos,

[...] é necessário reconhecer suas habilidades, competências, interesses e necessidades específicas, ouvindo-os e incentivando-os — inclusive por meio de espaços de participação nas políticas públicas — à busca compartilhada de soluções das questões que lhes são próprias (BRASIL, 2006b, p. 71).

E mais:

Os espaços públicos frequentados por crianças e adolescentes e as instâncias de formulação de políticas públicas constituem importantes instrumentos para o exercício dos direitos de cidadania, sob a perspectiva tanto de incentivar a criatividade no campo das ciências, das artes, da cultura e dos esportes quanto na formação de lideranças infanto-juvenis (BRASIL, 2006b, p. 71).

A promoção da convivência familiar e comunitária possui dimensão política e de fortalecimento de vínculos.

A partir da relação com os colegas, professores, vizinhos e outras famílias, bem como da utilização das ruas, quadras, praças, escolas, igrejas, postos de saúde e outros, crianças e adolescentes interagem e formam seus grupos de relacionamento (BRASIL, 2006b, p. 32).

A criança e o adolescente, estando inseridos em programas e projetos dentro de sua comunidade, criam uma identidade individual e coletiva, contribuindo para sua emancipação como sujeitos. “Durante a infância e adolescência, o desenvolvimento é continuamente influenciado pelo contexto no qual a criança e o adolescente estão inseridos” (BRASIL, 2006b, p. 32).

Os acessos a bens e serviços ofertados por meio das políticas públicas e sociais devem garantir a inclusão de crianças e adolescentes no convívio pleno no núcleo familiar e em comunidade.

Na relação com a comunidade, as instituições e os espaços sociais, eles se deparam com o coletivo — papéis sociais, regras, leis, valores, cultura, crenças e tradições, transmitidas de geração em geração — expressam sua individualidade e encontram importantes recursos para seu desenvolvimento (NASCIUTI, 1996 *apud* BRASIL, 2006b, p. 32).

Para que os desafios impostos pelos novos marcos da política da infância e juventude possam ser superados, faz-se necessário inserir esses sujeitos nos espaços de participação das mais diversas políticas, dando a eles o poder de voz e de compartilhamento nas mais variadas áreas: saúde, trabalho, segurança, educação, assistência social, particularmente do que trata nossa discussão no desenvolvimento urbano e na habitação visando sempre melhorar as políticas e aprimorar as participações desses sujeitos nos espaços de decisões democráticas na perspectiva da “eliminação das barreiras relacionadas a vulnerabilidades produzidas pelo contexto social e as desigualdades construídas historicamente” (UNICEF, 2011, p. 73).

3.3 Política Nacional de Habitação: história e atualidade

A história da habitação no Brasil é muito próxima da história da questão urbana, sendo que ambas caminharam vinculadas ao contexto econômico, social e político da história do país, principalmente considerando que, no Brasil, a “emergência do trabalho livre dá origem ao problema da habitação. O patrão está livre dessa incumbência. A partir da abolição,⁴⁰ caberia ao trabalhador pagar por sua moradia” (MARICATO, 2003).

“Ocorre que as cidades brasileiras cresceram marcadas pela ausência de planejamento urbano e/ou pelo favorecimento dos interesses das elites dominantes”⁴¹ (PAZ; TABOADA, 2010, p. 12). À medida que o país se desenvolveu, não foram levados em questão os problemas da habitação, que sempre foram lançados para diante como resíduos nos planejamentos de cada governo. “A desigualdade social, de renda e poder, se expressa no cotidiano das cidades brasileiras e nos seus territórios intraurbanos, como os bairros, vilas, distritos, regiões, etc. que, no geral, apresentam condições de vida muito desiguais” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 13).

A concentração de renda e riqueza relaciona-se diretamente com o modelo de capitalismo adotado e com a concentração de poder. No Brasil, a história política é marcada pelo conservadorismo no poder, pela ausência de democracia, que manteve o padrão excludente de repartição da renda e da riqueza (PAZ; TABOADA, 2010, p. 13).

⁴⁰ Essa mudança deveria implicar assalariamento e formação do mercado urbano de moradias, como ocorreu nos países capitalistas centrais, não sem muito conflito (MARICATO, 2003).

⁴¹ A concentração da riqueza tem se mantido praticamente intacta, atravessando a história do Brasil, desde o período do Brasil colônia, do rompimento com Portugal, do fim da escravidão, da República, dos diversos ciclos econômicos, em particular com o desenvolvimento industrial-urbano do começo do século XX, e a partir dos anos de 1980, com o neoliberalismo e com a financeirização da economia (PAZ; TABOADA, 2014, p. 13).

A questão urbana no Brasil passou a ser tema de estudo no contexto dos anos 1970 e 1980⁴² “[...] no que se refere à constituição dos campos temáticos dos estudos urbanos e da sociologia urbana na literatura brasileira” (MARQUES; TORRES, 2005 *apud* RAICHELIS, 2007, p. 17). A partir desse período, “surge uma vasta literatura sobre a ‘questão urbana’,⁴³ e os processos de mudança social nas cidades, relacionada às novas formas de pobreza urbana e segregação espacial e social”⁴⁴ (RAICHELIS, 2007, p. 17).

Raichelis (2007, p. 17) afirma que, nesse ínterim, surgiu na literatura da *questão urbana* o conceito de *espoliação urbana*, que iluminou a compreensão das contradições urbanas e foi mencionado por Lúcio Kowarick em 1979, definido como a ausência e a precariedade de serviços de consumo coletivo necessários à reprodução urbana dos trabalhadores juntamente com o acesso à terra.

A partir dos anos 70/80 o tema das lutas urbanas eclode na América Latina e no Brasil, e são inúmeros os estudos e pesquisas sobre a dinâmica dos movimentos sociais urbanos e o processo que se desencadeia nos bairros populares em torno de bens e equipamentos de consumo coletivo, como água, luz, creche, transporte, moradia, etc., no contexto da luta pela democratização do Estado e da sociedade (RAICHELIS, 2007, p. 18).

Raichelis (2007, p. 18) afirma que textos escritos por ela nessa mesma época (anos 70–80)⁴⁵ com base em pesquisas realizadas junto ao movimento de loteamento clandestino da cidade de São Paulo denunciavam, com base em dados coletados, o processo de expulsão da classe trabalhadora para as periferias.

[...] verifica-se na dinâmica do crescimento urbano um intenso processo de expulsão da população trabalhadora dos centros das cidades para a periferia, em função da valorização do solo urbano e da especulação imobiliária; proliferam loteamentos clandestinos, favelas, desprovidos de infraestrutura urbana e dos serviços necessários à vida na cidade (RAICHELIS, 2007 p. 18).

O acesso à cidade passou a ser somente para o cidadão que lá mora, aquele que está amparado pelo capital; já os cidadãos que trabalham só acessam a cidade urbana durante

⁴² Nesse universo, a temática central e mais significativa que emergiu dos estudos urbanos foi, certamente, a noção de periferia entendida como espaço de reprodução da força de trabalho no contexto do capitalismo periférico e dependente. Periferia aqui entendida como cenário alvo do processo de espoliação e exclusão (RAICHELIS, 2007, p. 17).

⁴³ Maricato (2000) afirma que então a tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888).

⁴⁴ A segregação — tanto espacial quanto social — é uma característica importante das cidades, pois as regras que organizam o espaço urbano são apoiadas basicamente em padrões de diferenciação social e de separação. Trata-se de regras que variam cultural e historicamente, revelam os princípios que estruturam a vida pública em cada sociedade e indicam como os grupos sociais se inter-relacionam no espaço da cidade (RAICHELIS, 2007, p. 21–22).

⁴⁵ De 1940 a 1980, o PIB brasileiro cresceu 7% ao ano, o que é um aumento excepcional sob qualquer ponto de vista. O processo de urbanização-industrialização parecia representar um caminho para a independência de séculos de dominação da produção agrário-exportadora e de mando coronelista (MARICATO, 2003).

sua jornada de trabalho, retornando às zonas periféricas ou áreas de vulnerabilidade social ao final de sua jornada. Nesse processo, “a dimensão espacial é uma importante condicionante da desvalorização simbólica de certos grupos expostos a múltiplas engrenagens de vulnerabilização social” (QUEIROZ; GROS, 2002, p. 163).

Neste sentido,

A cidade passa a ser o cenário de reconfiguração dos espaços urbanos, redesenhados pelo agravamento da *questão social*, pelo encolhimento do trabalho segundo a regra fordista, pelas diferentes formas de precarização do trabalho e exploração do desemprego, deterioração dos espaços coletivos, privatização dos serviços públicos, pelos estabelecimentos de novas formas de segregação e violência urbana, pelos novos circuitos de pobreza e riqueza, que redefinem os tradicionais modelos de centro e periferia (RAICHELIS, 2007, p. 21).

Contudo, Raichelis (2007, p. 20) mostra que o Estado passou a ser “alvo das acirradas pressões dos movimentos populares pela melhoria das condições de vida e de trabalho na cidade”.

A análise da pobreza urbana e do modelo de urbanização por expansão da periferia remetia as articulações entre classes sociais, o trabalho e o acesso à cidade, destacando-se o protagonismo do Estado na criação da infraestrutura necessária ao crescimento industrial e à gestão dos serviços de consumo coletivos relacionados às necessidades de reprodução da força de trabalho (RAICHELIS, 2007, p. 18).

Fernandes (2008, p. 1) diz que uma das principais características do processo de urbanização intensiva no Brasil “tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano [...] nas três últimas décadas, dezenas de milhões de brasileiros não têm tido acesso ao solo urbano e à moradia senão por meio de processos e mecanismos informais-ilegais”.⁴⁶ E completa:

Favelas, loteamentos clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares, cortiços, casas de frente e fundo, ocupações de áreas públicas sob pontes, viadutos, nas beiras de rios e em áreas de preservação ambiental — essas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras, seja nas capitais e grandes cidades, seja nas cidades de porte médio e mesmo nas menores (FERNANDES, 2008, p. 1).

E ainda:

O loteamento ilegal e a favela são as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa. Foi a “solução” que o desenvolvimento urbano, no Brasil, deu para grande parte dos moradores das grandes cidades (MARICATO, 2003, p. 1).

⁴⁶ Ainda que diversas formas de ilegalidade urbana também sejam claramente associadas a grupos sociais mais privilegiados, a informalidade entre os grupos mais pobres precisa ser urgentemente enfrentada, dadas as graves consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno (FERNANDES, 2008).

Entre os anos de 1964 e 1986, o que se viu como sinônimo de uma política pública de moradia foi o Sistema Financeiro da Habitação (SFH)⁴⁷ e seu organismo executor central, o Banco Nacional de Habitação (BNH),⁴⁸ e o Plano de Arrendamento Residencial (PAR).

O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer (BONDUKI, 2011, p. 72).

Dos anos de 1980 até os de 1990, a desigualdade se aprofundou no Brasil, de acordo com Maricato (2003 p. 1–2), “talvez a maior novidade esteja na explosão de um novo tipo de violência: a chamada violência urbana. A relação entre *habitat* e violência é dada pela segregação territorial”. Nesse período,

Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se a menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural (*Grifo nosso*) (MARICATO, 2003, p. 1).

A questão social passou a ser impulsora para o agravamento da questão de habitação no país. “Na cidade, a invasão de terras é uma regra, e não uma exceção. Mas ela não é ditada pelo desapego à lei ou por lideranças que querem afrontá-la. Ela é ditada pela falta de alternativas” (MARICATO, 2003, p. 2).

Foi na década de 1980 que se iniciou o discurso da urbanização das áreas em situação de vulnerabilidade social, o que significa dizer que o poder público, ao considerar as questões de investimento econômico, entendeu que teria menos custo ao urbanizar esses espaços, no sentido de garantir um “mínimo” para que se tivesse saúde e moradia adequada, em detrimento de trazer os sujeitos para os espaços urbanos. Entretanto, as obras foram submetidas ao embelezamento do espaço, e até hoje vemos o forte investimento no que é

⁴⁷ A Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo precariamente algumas das atribuições, pessoal e acervo do antigo BNH (BONDUKI, 2011, p. 76).

⁴⁸ Foi com o Banco Nacional da Habitação integrado ao Sistema Financeiro da Habitação, criado pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos (MARICATO, 2000).

aparente, ou seja, aquilo que o eleitor vê, e não o que realmente é necessário para o pleno desenvolvimento das comunidades.

O Estado, no Brasil, abandonou o discurso da remoção pelo discurso da urbanização [...] nos anos 80, quando muitos governos municipais perceberam que era mais viável economicamente, e até mais urgente, se levarmos em conta as normas de saúde pública, realizar a urbanização das favelas do que remover seus moradores para novas moradias. A urbanização⁴⁹ implica, no mínimo, iluminação, água tratada, esgoto, drenagem, coleta de lixo, circulação viária e de pedestres e eliminação dos riscos de vida (MARICATO, 2003, p. 5).

E mais:

Rio de Janeiro, Diadema, Recife e Belo Horizonte foram pioneiras, seguidas de São Paulo, Porto Alegre, Fortaleza, Goiânia, Salvador, entre outras. Rio, com o programa "Favela Bairro", e Diadema, com o programa "Projeto Integrado", buscam somar à intervenção na habitação outros programas sociais ligados à educação, trabalho, qualificação profissional, meio ambiente etc. (MARICATO, 2003, p. 5).

A partir dos anos 1990, “o acúmulo de conhecimento com políticas de urbanização de favelas e mesmo de loteamentos ilegais é bastante razoável no Brasil, especialmente após os esforços feitos em diversos municípios” (MARICATO, 2003, p. 5).

Durante o processo constituinte de 1988, o movimento iniciado na década de 1980 que lutava pela reforma urbana, denominado “Movimento Nacional pela Reforma Urbana”, conquistou a inclusão no texto constitucional dos artigos 182 e 183, no capítulo da política urbana.

Até a promulgação da atual Constituição, não havia um tratamento constitucional adequado da questão urbana e ambiental, e as cidades brasileiras cresceram sem um marco jurídico que permitisse o controle do processo de desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2000 *apud* CARDOSO, 2008, p. 1).

Os artigos seguintes garantiram a organização do solo urbano vinculado à administração municipal via plano diretor e demais regras, quais sejam:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor,⁵⁰ aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua

⁴⁹ O problema principal não é, portanto, a unidade habitacional, mas o ambiente urbanizado. A moradia pode ser construída por meio da chamada autoconstrução, ainda que de forma precária, muitas vezes. A infraestrutura, os equipamentos coletivos e os serviços públicos somente podem ser providenciados pelo Estado, e nunca pelas famílias individualmente (MARICATO, 2003).

⁵⁰ O Plano Diretor ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da terra com o objetivo de fazer valer o direito à cidade. Todo município com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional deve elaborar seu Plano Diretor.

função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 2013).

Maricato (2003, p. 1) afirma que “no início do século XXI, quando 82% da população do país é urbana, a imagem das cidades, especialmente das metrópoles, se apresenta bastante diversa”, se comparada ao século anterior (XX): a especulação imobiliária, a expulsão do operário para as periferias, as invasões ocorridas nas metrópoles em razão de seu crescimento desordenado, que resultaram em situações de violência, enchentes, poluição do ar, das águas, crescimento de favelas, desmoronamentos e outros. “A sociedade apenas começa a se dar conta de que o avassalador processo de urbanização foi acompanhado da modernização no modo de vida, [...], a modernização é apenas para alguns; a cidadania e os direitos, idem” (MARICATO, 2003, p. 1). A cidade é dividida pela segregação⁵¹ e pela exclusão. “A relação de favor e o clientelismo⁵² continuam a mediar as relações sociais, como há séculos. A aplicação da lei se subordina às relações de poder” (MARICATO, 2003, p. 1).

Os estereótipos que se forma da cidade são os mesmos desenvolvidos pela favela. Ao longo deste século, a favela foi representada como um dos fantasmas prediletos do imaginário urbano: como foco de doenças, gerador de mortais epidemias; como sítio por excelência de malandros e ociosos, negros inimigos do trabalho duro e honesto; como amontoado promíscuo de populações sem moral (ZALUAR; ALVITO, 2004, p. 14).

Nos anos 2000, após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada em 10 de outubro de 2001 a Lei 10.257 (BRASIL, 2002), denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana no Brasil, com o objetivo do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da

⁵¹ A concentração territorial das camadas pobres da população configura-se como segregação e é um elemento que influencia o seu processo de destituição como sujeitos sociais e políticos na cidade (PAZ; TABOADA, 2014, p. 17).

⁵² Maricato (2003, p. 1) coloca a presença forte do clientelismo dando como exemplo os aparelhos eletroeletrônicos que chegam às favelas antes da unidade sanitária completa (e evidentemente antes da moradia digna), criando uma falsa noção de acesso a bens produzidos.

garantia às cidades sustentáveis. “A nova lei foi conquista de entidades civis e dos movimentos populares em defesa do direito à cidade e à habitação. É considerada uma lei progressista, inovadora e de vocação democrática” (ROLNIK, 2001 *apud* CARDOSO, 2008, p. 2).

O Estatuto trouxe logo no seu artigo 2º as dezesseis diretrizes gerais da política urbana que contemplam a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática; planejamento do desenvolvimento das cidades; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, entre outras (CARDOSO, 2008, p. 2).

E ainda:

Estabelece que a política urbana deverá contemplar aqueles que vivem nas favelas, nos loteamentos populares, nas periferias e cortiços, mediante políticas que permitam a elas obterem a segurança na posse mediante legalização e a urbanização de áreas ocupadas pela população considerada “pobre e miserável” (ROLNIK, 2001 *apud* CARDOSO, 2008, p. 2).

Os anos 2000 marcaram uma mudança na concepção do que é moradia, e esse entendimento se ampliou, sendo compreendido para além de uma edificação de quatro paredes, mas também como sinônimo de condição de vida, de bem-estar. Conforme explica Rolnik (2011, s/p), o direito à moradia adequada, além de constituir um direito humano, significa “o acesso não apenas a uma infraestrutura da água, da luz, do esgoto, da coleta de lixo, mas também significa o acesso às oportunidades de desenvolvimento humano”, ou seja, o acesso à educação, à saúde, às oportunidades de trabalho, às oportunidades de sobrevivência, de renda, “significa também, do ponto de vista dos direitos humanos, a prioridade para aqueles que são mais vulneráveis”.

Conforme dito anteriormente, a sociedade civil e os movimentos sociais tiveram papel importante na entrada do milênio (2000) em relação à agenda política e pública da questão habitacional. Esse processo de organização e pressão popular teve como resultado a criação do Projeto Moradia, que propunha a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, além de uma rede de agentes que comporiam o SNH.

De acordo com Marques (2006), no ano de 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, iniciou-se uma nova etapa na política urbana com a integração de setores, como habitação, saneamento e transportes, mobilidade e trânsito.

Em 2004 foi criada a Política Nacional de Habitação (PNH),⁵³ considerada um avanço significativo em termos institucionais e legais, com investimentos em programas e projetos na área de habitação e de habitação de interesse social, voltados para a população em situação de vulnerabilidade social e para a regularização fundiária de assentamentos precários. Os assentamentos precários são muitas vezes ocupados irregularmente e, em sua maioria, situados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que contemplam espaços “previamente previstos em lei municipal ou em Plano Diretor, [...] incluindo, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento” (PAZ; TABOADA, 2014, p. 30).

Com relação às ZEIS, em sua maioria tidas como assentamentos precários, a PNH estabelece diretrizes que contemplam esta linha de atuação:

- a) garantia do princípio da função social da propriedade;
- b) promoção do atendimento à população de baixa renda;
- c) promoção e apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente;
- d) estímulo aos processos participativos locais;
- e) atuação coordenada e articulada dos entes federativos;
- f) atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais;
- g) definição de parâmetros técnicos e operacionais mínimos de intervenção urbana;
- h) estímulo ao desenvolvimento de alternativas regionais.

As diretrizes grifadas (c, d e f) estão diretamente ligadas à proposta deste TCC, no que se refere à promoção e apoio nas intervenções, à articulação entre a política nacional da infância e juventude e de habitação, bem como ao estímulo aos processos participativos locais.

Em 16 de junho de 2005, foi aprovada a Lei nº 11.124,⁵⁴ que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)⁵⁵ centralizando os programas e

⁵³ A partir da PNH, novos documentos foram sendo instituídos para a organização da política nos municípios, como o Plano de Habitação (PlanHab), criado em 2008, e os Planos Locais de Habitação de interesse Social (PLHIS).

⁵⁴ Decorrente dessa Lei, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), gerenciador dos recursos orçamentários.

projetos de habitação com o objetivo de garantir que os recursos destinados atendessem as necessidades específicas da população de baixa renda (FIGURA 1).

FIGURA 1 — Organograma da Política Nacional de Habitação



Fonte: BRASIL, 2010a.

De acordo com a figura 1, o Sistema Nacional de Habitação (SNH) está dividido em dois eixos de atuação: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado para as ZEIS e contemplando a população com faixa de renda de até três salários mínimos, e o Sistema Nacional de Mercado (SNM), direcionado ao mercado imobiliário. São dois temas conflitantes e certamente impactam as decisões, ações, avanços e recuos. Este TCC irá adentrar seu estudo junto ao SNHIS, onde estão alocados os projetos e planos de desenvolvimento urbano relacionados ao campo de estágio.

A partir de 2005, alterações relevantes ocorreram na área de financiamento habitacional, tanto no que se refere ao subsistema de habitação de mercado como de interesse social. Houve uma substancial elevação dos investimentos, de todas as fontes de recursos, ampliação do subsídio, foco mais dirigido para a população de baixa renda, destinação crescente de recursos ao poder público e ampla captação de recursos de mercado, gerando o que muitos consideram um novo *boom* imobiliário. As transformações foram uma resposta às reivindicações dos movimentos de moradia do setor empresarial da construção civil e de todos os segmentos que vinham lutando pela priorização dos investimentos nas políticas sociais, mas também se vinculam à melhoria do cenário macroeconômico e de uma relativa flexibilização da política econômica (BONDUKI, 2011, p. 99–100).

De acordo com Bonduki (2011, p. 103), no ano de 2007, o Governo Federal anunciou a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com

⁵⁵ O SNHIS foi dividido em dois grandes eixos de atuação: urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional.

investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação), alterando a contenção de despesas que vigorou desde o início do governo Lula. Parte do PAC era voltada para obras de infraestrutura e para a produção, onde os setores de habitação e saneamento foram privilegiados, dirigindo-se as aplicações para a urbanização de assentamentos precários.

A partir de recursos do PAC, várias empresas privadas vêm sendo privilegiadas, assumindo planos e projetos de desenvolvimento urbano para atender as demandas e necessidades dos espaços em situação de vulnerabilidade social, indicados pelos municípios em Plano Diretor (ZEIS). Com isso, o mercado privado assumiu papel central nesse nicho de mercado, haja vista a falta de recursos humanos e físicos — bem como a vontade política para organização da estrutura e funcionamento de acordo com a demanda — nas prefeituras para o planejamento e execução desses planos e projetos.

A elevação dos recursos da União para financiar programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, a serem implementados pelos municípios, poderá encontrar um forte limite na baixa capacidade administrativa e gerencial dos governos locais, que não têm pessoal qualificado e estrutura institucional para enfrentar um repentino e acelerado processo de crescimento do investimento, correndo-se o risco de não gastar os recursos alocados ou gastá-los mal (BONDUKI, 2011, p. 99–100).

A PNH, ao materializar a moradia como um direito social, estabeleceu que “o poder público é agente na regulação urbana e no mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade [...]” (BRASIL, 2014a, p. 24–25).

A partir das definições previstas no Estatuto da Cidade, as prefeituras, por meio de suas Secretarias⁵⁶ de Planejamento e Infraestrutura, de Habitação e áreas afins, podem contratar, mediante processo licitatório, empresas privadas para a elaboração de projetos de regularização fundiária. São nesses processos licitatórios que se aglutinam as empresas privadas de consultoria para esses projetos. Elas se organizam para atender essa necessidade do poder público, contando com um aparato humano das mais variadas áreas profissionais relacionadas a projetos de desenvolvimento urbano e habitação, como as engenharias, a arquitetura, a geografia, a topografia, o *design*, o direito, a sociologia e o serviço social.

Dentre as exigências para a parceria público-privada, está a realização do Trabalho Técnico Social (TTS), um instrumento que integra as ações técnico-operativas de empresas que atuam na prestação de serviços de regularização fundiária nos projetos de

⁵⁶ As nomenclaturas das secretarias podem variar em cada município, como por exemplo, de habitação, de infraestrutura, de obras e saneamento, entre outras.

habitação, que poderá “preferencialmente” ser realizado por um profissional do Serviço Social ou da Sociologia, segundo indicações da Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014:

VII Equipe Técnica – [...] 3. O Coordenador, que será Responsável Técnico pela execução do Trabalho Social, deverá compor o quadro de servidores do Proponente/Agente Executor, ter graduação em nível superior, preferencialmente em Serviço Social ou Sociologia, com experiência de prática profissional em ações socioeducativas em intervenções de saneamento e habitação (BRASIL, 2014b, p. 25).

A portaria possui normas e orienta para a elaboração, contratação e execução do Trabalho Técnico Social definindo-o como, “[...] processos e ações, realizados a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território [...], visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias [...]” (BRASIL, 2014b, p. 5), servindo de base para consulta e apoio na atuação dos assistentes sociais e sociólogos nas intervenções de habitação e saneamento. Trata-se de um documento norteador para todos os programas pertinentes à temática da habitação. O documento está estruturado em cinco capítulos, sendo que o primeiro versa sobre a definição — já explicitada anteriormente — e os objetivos do Trabalho Técnico Social, apresentando como objetivo geral “Promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção” (BRASIL, 2014b, p. 5).

A portaria define um rol de doze objetivos específicos, dos quais selecionamos aqueles que possuem relação com nossa discussão, conforme citados a seguir:

1. Promover a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias; 2. Fomentar processos de liderança, a organização e a mobilização comunitária, contribuindo para a gestão democrática e participativa dos processos implantados; 3. Estimular o desenvolvimento da cidadania e dos laços sociais e comunitários; [...]; 4. Articular as políticas de habitação e saneamento básico com as políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, recursos hídricos, educação ambiental, segurança alimentar, segurança pública, entre outras, promovendo, por meio da intersetorialidade a efetivação dos direitos e o desenvolvimento local; 5. Fomentar o diálogo entre os beneficiários e o poder público local, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da intervenção e o direcionamento aos demais programas e políticas públicas, visando ao atendimento das necessidades e potencialidades dos beneficiários (BRASIL, 2014b, p. 5-6).

Os demais capítulos do documento se estruturam nas condições operacionais de cada programa.⁵⁷

⁵⁷ O Capítulo II trata das intervenções de habitação e saneamento; o Capítulo III trata dos empreendimentos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em municípios com população acima de 50.000 habitantes, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial — MCMV/FAR; o Capítulo IV, dos empreendimentos firmados no âmbito do MCMV, com recurso do fundo do desenvolvimento social —

Outro elemento importante da Portaria nº 21 diz respeito aos eixos que os diagnósticos elaborados com o TS devem contemplar, sendo eles: Mobilização, organização e fortalecimento social; Acompanhamento e gestão social da intervenção; Educação ambiental e patrimonial e Desenvolvimento econômico.

O objeto de estudo deste TCC tem relação com o capítulo II da Portaria nº 21, que trata das intervenções de habitação e saneamento. É o Trabalho Técnico Social (TTS) que norteará as ações para os planos e projetos de habitação e saneamento. Um desses planos foi produzido pela empresa SC Engenharia e Geotecnologia Ltda.,⁵⁸ a partir do Trabalho Técnico Social realizado pelo serviço social da empresa onde a autora deste TCC realiza seu campo de estágio obrigatório I e II. A SC Engenharia, ao prestar serviço de planejamento ao município de Palhoça, produziu a elaboração do Plano de Urbanização, Saneamento e Regularização Fundiária (PLUSARF) e o Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS) do Complexo Turístico Cambirela (PAC 2 — Praia do Pontal) na comunidade Praia do Pontal desse município.

A equipe técnica social contratada para a empresa Iguatemi também atende a empresa SC Engenharia que, por sua vez, são do mesmo proprietário. A Iguatemi atua há mais de 40 anos no mercado e começou a vincular-se em Projetos de Infraestrutura nos anos 2000, com o Diagnóstico de Situação de Ocupação nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) contratado pela Prefeitura de São José. Para o estudo e elaboração do diagnóstico, sentiu-se a necessidade de uma equipe multidisciplinar e de um profissional técnico que tivesse conhecimento específico para estudar a realidade da comunidade, sendo assim uma espécie de “facilitador”. A partir dessa e demais demandas relacionadas ao TS, a empresa optou pela contratação de um assistente social para o quadro de funcionários que, naquele primeiro momento, atuasse como um assessor em cada projeto da área de planejamento urbano a que a empresa se vinculava.

Até o ano de 2009, os assistentes sociais eram contratados de forma “terceirizada”, sem registro em carteira profissional. O profissional de Serviço Social passou a ser inserido no quadro de funcionários⁵⁹ permanentes da empresa somente no ano de 2010.

MCMV/Entidades; o Capítulo V trata dos empreendimentos firmados no âmbito do MCMV em áreas rurais — MCMV/Rural e o Capítulo VI, de empreendimentos firmados no âmbito do MCMV, com recurso do FAR em municípios com população inferior a 50.000 habitantes — MCMV/Entidades.

⁵⁸ A empresa Iguatemi iniciou as atividades no ano de 1973 na cidade de Florianópolis (SC) atuando em trabalhos ligados à engenharia consultiva, desenvolvendo estudos, projetos e acompanhamento de obras em setores variados, e tem como clientes entidades do governo, como prefeituras, atendendo também empresas privadas.

⁵⁹ O Serviço Social na Iguatemi está inserido no setor de Geoprocessamento, onde se realizam as pesquisas e coleta de dados para os estudos e diagnósticos das comunidades alvos dos projetos de habitação. A equipe conta com quatro estagiárias de Serviço Social, duas assistentes sociais com vínculo formal e uma assistente social informal, engenheiros, sanitaristas, geógrafos, arquitetos e o corpo administrativo gerencial.

Cabe ressaltar que a vinculação formal desse profissional na empresa se deu por dois motivos centrais: o primeiro, relacionado à preferência estabelecida na Portaria nº 21 em ter um profissional do Serviço Social ou Sociologia nos projetos e planos de habitação. Já o segundo tem relação com o mercado, haja vista a necessidade de um profissional com credibilidade para garantir à empresa a aprovação nos processos licitatórios, isto é, vence a licitação a empresa com melhores profissionais (melhores currículos) e com melhor preço.

A história do Serviço Social na empresa caminha conforme as regras de mercado. A própria contratação de estagiários dessa área, que ainda é muito recente na empresa, está condicionada às demandas dos projetos. Nessa relação de público *versus* privado, o Serviço Social — a atual equipe de assistentes sociais — busca conduzir suas ações com base nas normativas e no Código de Ética Profissional com a perspectiva de garantir planos e projetos de qualidade aos usuários. Entretanto, não se pode perder de vista que se trata de um campo privado e com muitos desafios, com limitações de articulação em rede, o que torna a atuação pontual e descontinuada, haja vista que um plano ou projeto deve dar conta do que foi contratado, estabelecido em cronograma e definido em Termo de Referência (TR), o que significa dizer que o “produto”, embora tenha em seu fim o objetivo da melhoria das condições de vida de uma comunidade, está engessado e desarticulado com as demais políticas sociais. A concepção da discussão proposta neste TCC segue no caminho de transpor limites impostos pelo mercado e ampliar a participação comunitária, incluindo crianças e adolescentes nos processos de discussão da política de habitação, nesse caso específico, de interesse social.

Muito embora a PNH seja considerada um marco legal na história da habitação em nosso país, a questão da habitação é temática que gera conflitos, pois são confrontados cotidianamente os múltiplos interesses financeiros, ideológicos, políticos⁶⁰ e mercadológicos que se contrapõem a essa conquista. Bonduki (2011, p. 104), considera que

Desde o início dos anos 80, nunca as perspectivas foram tão boas para o enfrentamento em larga escala do problema habitacional, inclusive para a baixa renda. No entanto, se não forem tomadas as medidas necessárias no âmbito do planejamento habitacional, da regulação urbana, da cadeia produtiva da construção civil e da capacitação institucional, o crédito farto poderá gerar um *boom* imobiliário, mas, novamente, os setores de baixa renda poderão ficar de fora, reproduzindo-se o tradicional processo de exclusão territorial (BONDUKI, 2011, p. 104).

⁶⁰ A Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo com que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade (BONDUKI, 2011, p. 97).

E mais:

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso às oportunidades de trabalho, cultura ou lazer (ROLNIK, 2001, p. 21).

O acesso à cidade é o acesso a todos os bens e serviços que lhe são inerentes, incluindo o acesso à moradia adequada e a participação nas decisões que dizem respeito a ela, “a forma como o acesso à cidade se dá e como são pautadas as políticas habitacionais, que promovem o acesso diferenciado ao espaço urbano” (MEDEIROS, 2013, p. 4).

Foi a partir das reflexões sócio-históricas, das discussões normativas e conceituais apresentadas nos capítulos anteriores que “pavimentamos o terreno” da pesquisa para realizarmos no capítulo a seguir, capítulo 4, a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa realizada a partir do escopo central que foi o de analisar, a partir do olhar e das vozes das crianças e adolescentes moradoras da comunidade Praia do Pontal, suas demandas e necessidades em relação à moradia adequada e sua experiência de participação política na elaboração do PLUSARF no município de Palhoça. O desafio está posto: vamos a ele!

4 PROTAGONISMO INFANTO-JUVENIL E O DIREITO À MORADIA DIGNA NO BAIRRO PRAIA DO PONTAL: ANÁLISE E RESULTADOS

O termo “protagonismo”, originado do grego *protos*, que significa o principal ou primeiro, unido ao termo *agonistes*, que quer dizer lutador, contendor, significa “o ator principal”. Ao relacionarmos o termo protagonismo com a participação social, ele pode ser interpretado como “o agente de uma ação, seja ele jovem ou um adulto, um ente da sociedade civil ou do Estado, uma pessoa, um grupo, uma instituição ou um movimento social” (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 20).

No sentido *lato sensu*, a “participação”, segundo Bordenave (1983), se generalizou nos últimos anos no país a partir de diferentes processos organizativos: por meio das associações de moradores, dos movimentos sociais e manifestações comunitárias, entre outras. “O uso frequente da palavra *participação* também revela a aspiração de setores cada dia mais numerosos da população assumirem o controle do próprio destino” (BORDENAVE, 1983, p. 8). Nessa direção, Neves (2005) contribui ao relacionar o surgimento da participação social e coletiva no contexto da redemocratização da sociedade nos anos de 1980: “[...] a participação popular emerge no seio dos movimentos populares dos anos 1980 com caráter reivindicativo dentro de um campo movimentalista, reforçando o projeto democrático” (NEVES, 2005, p. 208).

Contudo, falarmos em protagonismo infanto-juvenil exige uma mudança profunda da relação adultocêntrica predominante no contexto das políticas públicas sociais, bem como na relação de poder historicamente exercida pelo adulto sobre as crianças e adolescentes (BRASIL, 2010b). Nos últimos 25 anos, têm surgido no Brasil experiências de participação de crianças e de adolescentes, ainda de maneira tímida, muito embora crescente, reafirmando a mudança de paradigma conquistada com a promulgação do ECA. “A CF/88 e o ECA garantem ao cidadão, criança e adolescente, a possibilidade de participar diretamente das decisões importantes de sua comunidade, cidade, estado e país” (BRASIL, 2010b, p. 179).

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados e discussão dos dados a partir da proposta metodológica definida no capítulo 1 (introdução) e recuperada aqui na seção 4.1. Para tanto, partimos da questão central e fundamentamos nossa análise no referencial teórico e sócio-histórico apresentados nos capítulos anteriores. Destacamos ainda que a escolha da

abordagem teórico-metodológica⁶¹ alicerçou-se na perspectiva da vivência prática do processo de participação de crianças e adolescentes na comunidade — enquanto sujeitos de direitos nas situações que dizem respeito às suas próprias vidas —, uma exigência importante para aquilo que definimos como “protagonismo de crianças e adolescentes”, objeto de estudo neste TCC.

[...] a prática do protagonismo contribui para o desenvolvimento do senso de identidade, da autoestima, do autoconceito, da autoconfiança, da visão do futuro, do nível de aspiração vital, do projeto e do sentido da vida, da autodeterminação, da autorrealização e da busca de plenitude humana (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 21).

4.1 Aspectos metodológicos: recuperando o processo

Para responder à questão central deste TCC, optamos pela abordagem quantiqualitativa, triangulando métodos qualitativos e quantitativos em uma escolha metodológica com implicação político-ideológica clara, por entender que, se nos propomos a discutir a participação protagonista de crianças e adolescentes, devemos fazê-lo de forma participativa concreta, possibilitando assim a vivência da participação política junto às crianças e adolescentes da comunidade, em um contexto de vivência coletiva. Possibilitar que as crianças e adolescentes — sujeitos deste estudo — pudessem, a partir do seu olhar, se manifestar colocando sua voz sobre assuntos que dizem respeito às suas vidas era fundamental para o processo de compreensão do objeto de estudo proposto neste TCC. Ao adotar tal decisão, corremos riscos, entre eles, da não adesão das próprias crianças e adolescentes e/ou de seus pais e responsáveis, que poderiam não permitir a participação na realização da oficina. Também poderíamos ter optado pela coleta das informações por meio de um questionário que seria preenchido pelas crianças e adolescentes no momento em que realizamos as visitas nas casas para o convite e assinaturas dos termos de assentimento (com as crianças e adolescentes) e consentimento livre e esclarecido (com pais e/ou responsáveis) (APÊNDICES C e D) para participação na oficina. Certamente teríamos um quantitativo maior de informações, contudo entendemos que a escolha metodológica é parte do objetivo proposto; além disso, nosso estudo se fundamenta na abordagem qualitativa aliada à quantitativa, que visa à profundidade do fenômeno (MINAYO, 1994).

A realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela transbordante. Essa mesma realidade é mais rica que

⁶¹ Parte dos procedimentos de coleta de dados neste TCC foi realizada como proposta do Projeto de Intervenção, exigido no processo de formação vivenciado nos estágios supervisionados I e II.

qualquer teoria, qualquer pensamento e qualquer discurso que possamos elaborar sobre ela (MINAYO, 1994, p. 14).

Minayo (2008) ainda afirma que o investigador, em sua proposta de pesquisa, lida com o reconhecimento, a apropriação e a utilidade dos métodos disponíveis, sempre com o propósito de coletar as informações necessárias para cumprir os objetivos do trabalho. Sendo assim, definimos para alcance dos nossos objetivos cinco técnicas de pesquisa como procedimentos de coleta de dados. Além da análise documental, os demais procedimentos de pesquisa (a observação participante, a aplicação de questionário semiestruturado, a confecção de desenhos) foram realizados na oficina com crianças e adolescentes.

Considera-se ainda importante acrescentar que a coleta de dados — por meio da realização da referida oficina— foi obtida no contexto da vivência de estágio em uma empresa privada. Dentre as atividades desenvolvidas pelo serviço social nessa empresa, está a realização de diagnósticos para a entrega de produtos técnicos contratados por licitação junto à Prefeitura de Palhoça, para regularização de áreas de interesse social. Esse diagnóstico pressupõe uma série de produtos contratados e previamente definidos em Termo de Referência (TR) (já apresentado na introdução) entre a Prefeitura, Caixa Econômica Federal e empresa vencedora da licitação. Por entendermos que, muito mais do que discutirmos teoricamente sobre protagonismo e participação de crianças e adolescentes nos espaços de definição de processos que envolvam a Política Municipal de Habitação, precisávamos agir de maneira a tornar visíveis a voz e visão das crianças e adolescentes sobre questões relativas à moradia, à sua moradia. Nesse sentido, entendendo que o serviço social é dotado de sua autonomia relativa e ancorado no projeto ético-político da profissão, incluímos os resultados dessa oficina em novo produto (dentre o conjunto definido no TR), encaminhado às instâncias oficiais (Prefeitura e Caixa Econômica Federal) como parte do Trabalho Técnico Social (TTS) em áreas de interesse social.

Apesar de ser comum a participação da iniciativa privada em trabalhos contratados pelas prefeituras, não é comum — ou podemos nos arriscar dizendo que inexistem — nos municípios da Grande Florianópolis alguma instituição que tenha colocado em seu produto técnico um material ou relatório de qualquer atividade considerando a voz (por meio de consulta) de crianças e adolescentes sobre a temática da moradia nos planos e projetos de habitação. Muito embora tenha havido os limites impostos, tanto pela empresa, que é privada, quanto pelo Termo de Referência, que determina como deve ser executada a ação, buscamos enfatizar a responsabilidade ética e política do Serviço Social e sua autonomia relativa dentro dessa esfera de limites avançando nesse processo (ação), aproveitando as “brechas” institucionais e contratuais na licitação para ganhar visibilidade nos trâmites institucionais.

Foi a partir da pesquisa participante que coletamos os dados durante a ação executada e construída a partir da diretriz da participação protagonista, uma vez que estamos amparados pela doutrina da proteção integral com todas as suas normativas legais mencionadas no capítulo 2, contrapondo a antiga doutrina de situação irregular — contida no Código de Menores — que deve ser superada, inclusive no aspecto prático.

Os sujeitos e o cenário da pesquisa foram as crianças e os adolescentes da comunidade Praia do Pontal (FIGURA 2), localizada no município de Palhoça (SC).

FIGURA 2 — Praia do Pontal: mapa interativo apresentado às crianças e adolescentes⁶²



Fonte: Nunes (2015).

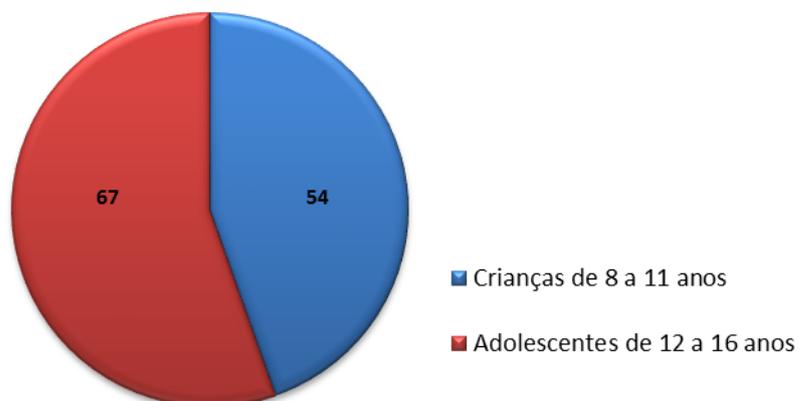
Para a realização da oficina, se fez necessário o mapeamento⁶³ quantitativo das crianças e adolescentes ali residentes. Por uma questão de organização e também pedagógica, delimitamos a faixa etária⁶⁴ a ser contemplada com a ação, optando pelo universo de crianças entre 8 e 11 anos e adolescentes de 12 a 16 anos. O mapeamento nos trouxe um número de 121 crianças e adolescentes, sendo 54 crianças e 67 adolescentes (GRÁFICO 1).

⁶² Por se tratar de crianças e adolescentes, este mapa interativo foi utilizado na realização da oficina, para que os participantes (as crianças e os adolescentes) pudessem ter maior visibilidade de onde sua comunidade estava localizada e quais equipamentos, serviços e recursos naturais ela possuía.

⁶³ Cabe ressaltar que foram mapeadas as crianças e adolescentes residentes no polígono alvo do projeto contratado na licitação, e que não contemplava toda a comunidade Praia do Pontal, mas a parte mais emblemática, todo o lado esquerdo da avenida principal.

⁶⁴ A escolha da idade se deu em razão de que crianças maiores de 8 anos, em tese, já estão alfabetizadas e, para o grupo de adolescentes, aqueles até 16 anos, para não correr o risco de adolescentes de 17 anos completarem maioridade até o dia da oficina.

GRÁFICO 1 — Mapeamento das crianças e adolescentes da comunidade



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014)

Com base no mapeamento, foram realizadas as visitas domiciliares⁶⁵ para a entrega da carta-convite e explicação da ação a ser realizada com as crianças e adolescentes e a assinatura dos Termos de Assentimento (pelas crianças e adolescentes) e Consentimento, (pelos pais e/ou responsáveis), haja vista que, para esse público, é necessária a autorização formal dos pais e/ou responsáveis. Ao todo foram visitadas 87 residências cadastradas que possuíam crianças e adolescentes na faixa etária selecionada (FIGURA 3). “Encorajar e impulsionar a participação de crianças e de adolescentes significa vê-los como seres humanos, com dignidade e direitos e dar importância e atenção às vozes, perspectivas e potencialidades” (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 21).

FIGURA 3 — Momento da visita e assinatura dos termos de assentimento e consentimento



Fonte: Nunes (2015).

⁶⁵ As visitas domiciliares contaram com a presença da pesquisadora (que também é estagiária), acompanhada da assistente social.

Dentre as 87 residências programadas para as visitas, 58 (66,6%) foram visitadas, e entregues aos sujeitos os convites e os termos. Nas demais residências, os moradores não se encontravam.⁶⁶ Das 58 visitas realizadas, conseguiu-se confirmar a participação de 22 crianças e adolescentes que, demonstrando interesse, assinaram os termos no momento da visita. Nas demais residências visitadas, foram deixados os termos para posterior assinatura, considerando a insegurança dos pais em assinar um documento de imediato, bem como das crianças e adolescentes que se encontravam sem a presença de um responsável na residência. A estimativa de participação — considerando aqueles que não assinaram no ato da visita, mas que demonstraram interesse — era de uma média de 50 a 60 integrantes. Contudo, no dia da oficina, estiveram presentes nove participantes entre crianças e adolescentes.

Uma das atividades que antecederam a oficina, fundamental para melhor integração da equipe, foi a reunião dos envolvidos, que aconteceu nas dependências da empresa e teve como objetivo pontuar os principais detalhes da ação, bem como integrar a equipe. Nessa reunião, estavam presentes as supervisoras de campo e acadêmica, a estagiária, a pedagoga convidada e as demais estagiárias da empresa, que colaboraram com o monitoramento na ação. Durante a reunião, foram discutidos os conceitos a serem abordados na ação, como, por exemplo, de moradia digna⁶⁷ e participação, bem como foram apresentados os instrumentos de coleta de dados, sendo estes o questionário de análise e o formulário de avaliação que pretendeu resgatar dos integrantes sua avaliação quanto à qualidade do evento (FIGURA 4).

FIGURA 4 — Reunião de Integração nas dependências da empresa



Fonte: Nunes (2015).

⁶⁶ Cabe ressaltar que foram realizadas três tentativas de visita nas residências onde não foram encontrados moradores, porém todas sem sucesso. Foram realizadas cinco saídas a campo, sendo que uma aconteceu no sábado anterior à realização da oficina, nos períodos matutino e vespertino, entendendo que haveria maior possibilidade de encontrar as famílias em casa no final de semana.

⁶⁷ O conceito de moradia adotado neste TCC foi o de moradia adequada, de Raquel Rolnik (2011). Já na oficina, a pedido da pedagoga, utilizamos o termo moradia digna com o objetivo de melhor adequação ao canal de comunicação com as crianças e adolescentes.

A metodologia definida na realização da oficina buscou recolher subsídios que indagassem as possibilidades da inclusão de crianças e de adolescentes nos planos de habitação. O exercício vivenciado trouxe reflexões de quais seriam as maneiras ideais de efetivar essa participação, considerando sua condição de sujeitos de direitos em condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

Para tanto, é necessário desprender-se das formas de participação direcionadas ao público adulto, trabalhando com a perspectiva de inserção de métodos e técnicas, recursos e materiais que possibilitem melhor canal de comunicação entre os organizadores dessas ações e o público-alvo (crianças e adolescentes), pois “a questão fundamental é indagar se, efetivamente, existe a maneira mais adequada de preparar as novas gerações para viver a democracia, atuar no mundo do trabalho da era pós-industrial e relacionar-se de forma construtiva e solidária consigo mesmo [...]” (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 24). Segundo Costa e Vieira (2006, p. 249), o importante é que entendamos haver ainda muito o que aprender com as crianças e os adolescentes a respeito dos dinamismos internos e externos que singularizam essa fase do desenvolvimento humano.

4.2 Breve histórico da Praia do Pontal

A comunidade Praia do Pontal — ainda não oficializada como bairro⁶⁸ — faz parte do município de Palhoça,⁶⁹ microrregião geográfica de Florianópolis localizada na parte central do litoral de Santa Catarina. “O município é dividido em bairros e comunidades, sem haver, contudo, limites estabelecidos oficialmente” (FARIAS, 2004, p. 201). Cabe ressaltar que o não reconhecimento da estrutura administrativa por parte do Poder Público Municipal de uma comunidade traz prejuízos concretos na oferta de infraestrutura e serviços públicos, como saúde, educação, esporte, etc. Por outro lado, muito embora os processos públicos desse reconhecimento formal sejam morosos e burocráticos, eles estão encharcados de decisões (ou

⁶⁸ Lei municipal nº 2969, de 12 de dezembro de 2008. Capítulo II - Da denominação dos bairros e logradouros do município. Art. 226 - a denominação de bairros e logradouros do município de Palhoça, far-se-á por iniciativa do poder executivo ou do legislativo municipal, de acordo com o disposto na presente lei. Art. 227 - para efeito desta lei entende-se por: I - bairro - conjunto de logradouros e quarteirões de uma determinada área com espaços públicos e privados, que tendem a exigir atividades complementares, equipamentos e serviços públicos (grifo nosso) (PALHOÇA, 2008).

⁶⁹ De acordo com Farias (2004), Palhoça foi ocupada primeiramente pelos homens sambaquianos, seguidos dos tupis-guaranis, até a chegada do homem branco, que surge em seu cenário a partir do século XVI com a imigração dos açorianos. No século XVII, surgiu a necessidade de ligação dos municípios de Florianópolis e Lages, resultando na abertura de uma estrada na área continental, no intuito de dar guarida aos viajantes e servir de escudo militar à população da ilha de Santa Catarina, na época conhecida como Desterro. Em decorrência disso, os índios que habitavam o município foram sendo empurrados para a serra.

omissões) político-institucionais, trazendo prejuízos à vivência cidadã de pessoas residentes nessas comunidades.

Ainda sobre a história de Palhoça, a imigração açoriana no município começou pelo atual Distrito da Enseada do Brito, povoado por meio de sesmaria.⁷⁰ Inicialmente, Palhoça pertencia a Desterro, depois passou a pertencer ao município de São José até a data de 8 de novembro de 1882, quando foi desmembrada. No dia 24 de abril de 1894, passou à condição de município e, 12 anos depois, para a categoria de Comarca.

O crescimento acelerado do município nas últimas décadas gerou uma ocupação desordenada de seu território pela falta de planejamento espacial e socioeconômico. A grande ocupação do espaço urbano de Florianópolis, a especulação imobiliária e, sobretudo, a pavimentação da BR-101 aumentaram a expansão urbana na área continental, fazendo com que a cidade de Palhoça tivesse um crescimento significativo a partir da década de 1960. Pode-se dizer que esse rápido crescimento trouxe um custo social e ambiental para o município, observado em vários aspectos: crescimento de áreas vulneráveis sem infraestrutura urbana, ocupação dos mangues e áreas ambientalmente frágeis, como o que ocorreu na Praia do Pontal, comunidade-alvo do PLUSARF e PTTS.

O município de Palhoça, desde a sua formação até os anos de 2000, sofreu com a falta de políticas públicas para combater as ocupações desordenadas e proporcionar programas habitacionais que contemplassem os segmentos mais empobrecidos da população, resultando em um crescimento desordenado e na degradação do meio ambiente e de áreas de preservação ambiental do município (JUSTINO, 2011, p. 145) (grifo nosso).

A comunidade Praia do Pontal é assim denominada “[...] por formar um alongamento de areias entre as águas do rio Furadinho e do mar” (FARIAS, 2004, p. 34). Muito embora a Praia do Pontal não disponha de registro formal que a denomine bairro, a comunidade assim o considera. Neste sentido, o bairro Pontal se apresenta

[...] não apenas como um espaço geográfico qualquer inserido no todo urbano, mas sim, como célula vibrante da vida cotidiana da cidade, lugar onde, no decorrer do tempo, acontecem mudanças históricas e sociais que refletem diretamente na modificação da paisagem urbana e na vida cotidiana dos indivíduos que o habitam (CASTANHEIRA, 2010, p. 37).

O bairro surgiu no município de Palhoça na forma de loteamento entre a região do Furadinho e da Praia de Fora “[...] ocorreu em 1965 quando o empresário João Prudêncio de

⁷⁰ Sesmaria: s.f. Terreno sem culturas ou abandonado, que a antiga legislação portuguesa, com base em práticas medievais, determinava que fosse entregue a quem se comprometesse a cultivá-lo. Quem a recebia pagava uma pensão ao Estado, em geral constituída pela sexta parte do rendimento por meio dela obtido. Somente em 1812 as sesmarias foram oficialmente extintas (DICIO, s/d).

Amorim, oriundo do município de São José, demarcou 65 lotes após comprar as terras que pertenciam a Valri Miranda, morador da Praia de Fora, que herdara as terras de seu pai” (SILVA, 2010, p. 437).

O loteamento permaneceu praticamente inalterado até 1968, quando João Amorim associou-se a Aquilino Silveira de Souza, seu cunhado, e juntos construíram o Restaurante e Boate Catira. “Desde então, toda aquela região passou a ser tratada como Catira, e, aos poucos, os lotes foram sendo negociados, e as casas surgindo por toda extensão balneária” (SILVA, 2010, p. 444).

O crescimento e visibilidade da localidade ocorreram em 1974, ocasião em que o mercado imobiliário vislumbrou um loteamento direcionado para a elite da região, segundo Silva (2010, p. 444). Então a União Catarinense de Turismo (UNICATUR) assumiu o empreendimento e decidiu ampliar e modernizar o balneário a partir do projeto de implantação do Complexo Turístico Cambirela Praia do Pontal.

Nas décadas de 1970 e 1980, o objetivo do loteamento estava sendo atendido, uma vez que, nesse período, a Praia do Pontal era bastante conhecida pela elite de Palhoça e municípios vizinhos, como Florianópolis e São José, que frequentava a praia e usufruía de suas belezas naturais e festas noturnas, bailes e shows promovidos pelo Restaurante e Boate Catira,⁷¹ o primeiro estabelecimento do ramo a instalar-se na Praia do Pontal e marcar a história da comunidade. Seus administradores levaram o nome da casa por todo o estado quando traziam *shows* de cantores de reconhecimento nacional. Atualmente, em razão de todo o percurso sócio-histórico vivenciado pela região, o referido espaço se tornou um local abandonado, resultando, atualmente, num galpão para abrigar embarcações (FIGURA 5).

FIGURA 5 — Casa de entretenimento noturno “Boate Catira” atualmente



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

⁷¹ “[...] quando o público percebia que a casa já ia fechar, costumava pedir para os garçons colocarem algumas mesas do lado de fora do restaurante, à beira mar, para curtir o restinho da noite [...]” (SILVA, 2010, p. 439).

Outro estabelecimento muito frequentado pela elite na localidade foi o “Boliche Pontal”, também ponto de encontro dos moradores, e que foi uma das primeiras construções do loteamento. Nos dias atuais, o “Antigo Boliche” (FIGURA 6), como é conhecido, está alugado para a Igreja Católica local, que costuma promover bingos e festas diversas.

FIGURA 6 — Boliche Pontal atualmente



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

Os proprietários do loteamento tinham como perspectiva transformá-lo em um grande alvo turístico e de alto padrão. O grande marco dessa empreitada foi a criação de um novo empreendimento, o *Mariner Iate Clube Pontal*,⁷² construído em 1981, idealizado “[...] com projeto inspirado em modelos europeus e norte-americanos, cujos objetivos eram proporcionar lazer e entretenimento aos moradores do balneário e servir de atrativo para a venda de terrenos [...]” (SILVA, 2010, p. 446).

O *Mariner* não perdurou por muitos anos, e nos dias atuais restam somente ruínas (FIGURA 7). Segundo a versão dos moradores mais antigos,⁷³ o avanço das águas do mar, ocorrido devido aos grandes aterros na Baía Sul da Ilha de Florianópolis, teria sido o motivo da falência do clube. A bancarrota do clube foi um dos principais motivos para o enfraquecimento do mercado imobiliário e das vendas dos lotes que, no decorrer dos anos, sofreram considerável desvalorização.

⁷² O *Mariner Iate Clube Pontal* contava com diversos associados, considerados a elite da época. Alguns moradores relatam que as moças sonhavam com festas de casamento naquele local, à beira da piscina, em razão do *glamour* que o *Clube Mariner* transmitia.

⁷³ Durante a realização da pesquisa censitária, embora não tenha sido parte dela, era comum em nossas conversas que os moradores mais antigos comentassem sobre os aterros que resultaram no avanço do mar na região.

FIGURA 7 — Ruínas do Clube *Mariner*

Fonte: SC Engenharia e Geotecnia Ltda. (2014).

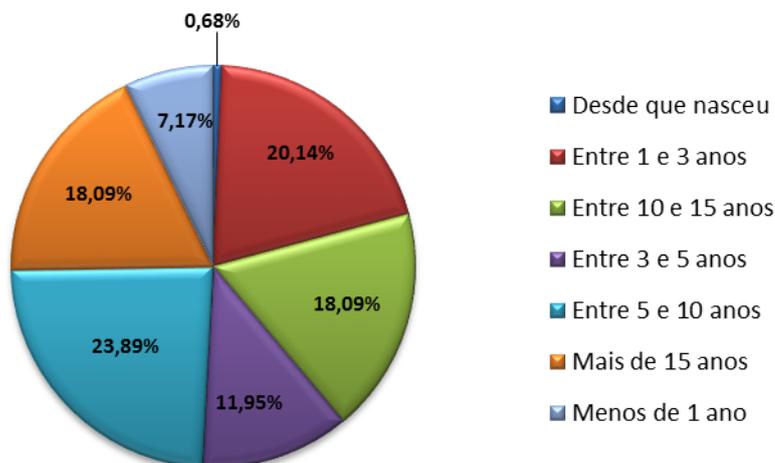
A partir da década de 1990, a comunidade Praia do Pontal começou a apresentar uma nova configuração, principalmente no mercado imobiliário. Os terrenos que, nas décadas anteriores, eram alvos de vendas de alto padrão, passaram a ser de fácil poder de compra e, de maneira gradual, a comunidade passou a ser alvo de ocupação por famílias advindas de outras cidades do estado, que acabaram se instalando no continente em locais de extrema vulnerabilidade social, como os mangues e a beira do rio.

Para entender a conjuntura atual da comunidade Praia do Pontal, utilizamos dados secundários da pesquisa censitária,⁷⁴ que resultou no diagnóstico socioeconômico elaborado para a realização do PLUSARF.

Segundo dados da pesquisa, 63,15% das famílias residem na Praia do Pontal há menos de 10 anos; compondo esse universo, 36,85% das famílias estão morando no local há mais de 10 anos⁷⁵ (GRÁFICO 2).

⁷⁴ A Pesquisa Censitária contemplou 297 domicílios e 826 moradores da comunidade, que eram alvo do PLUSARF e que correspondiam à demarcação poligonal estabelecida no projeto. Esse universo não contemplou toda a comunidade Praia do Pontal, que é dividida por uma avenida principal, sendo contemplada apenas a lateral esquerda da avenida — local de maior vulnerabilidade social.

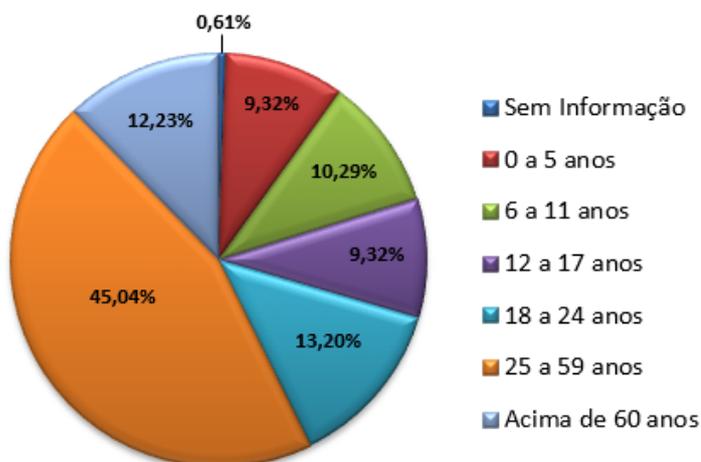
⁷⁵ Ressalta-se que, durante as entrevistas, moradores que afirmaram residir na área há mais de 15 anos disseram lá viver há cerca de 40 anos, confirmando a informação bibliográfica (SILVA, 2010), que cita a intervenção da UNICATUR no ano de 1974.

GRÁFICO 2 — Tempo de residência na área

Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

Os dados representam a questão da migração de famílias vindas de outros estados e que se instalaram em bairros mais isolados da capital, com terrenos e edificações de baixo custo, com objetivo de se adequarem financeiramente.

Em relação à faixa etária, ⁷⁶ dos 826 moradores cadastrados, existem 372 com idade de 25 a 59 anos, correspondendo a 45,04%; já entre a população infanto-juvenil, existem 239 moradores de 0 a 17 anos, o que corresponde a 28,93% da comunidade (GRÁFICO 3).

GRÁFICO 3 — Faixa etária populacional

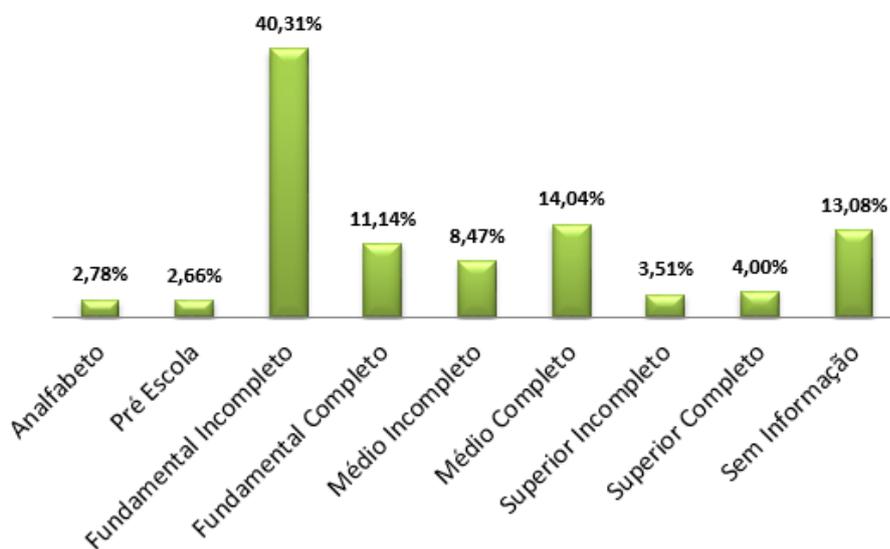
Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

⁷⁶ Cabe salientar que, durante a pesquisa, nem todas as pessoas tinham a informação de idade de todos os membros do grupo familiar, representados aqui pelo nível “sem informação”.

O universo de crianças e adolescentes da comunidade representa quase um terço de sua população (28,93%), o que significa dizer que excluir essa parcela é deixar de compreender o que boa parte dessa comunidade necessita, impedindo assim a esse segmento da população (as crianças e os adolescentes) o direito de participar efetivamente das indicações de demandas e necessidades de sua comunidade, sendo que essa parcela da população vivencia cotidianamente as ausências de equipamentos e serviços públicos, assim como os adultos ali residentes.

Quanto ao nível de escolaridade, dos 826 moradores, 22 estão cursando a pré-escola (2,66%); 333 pessoas estão cursando ou cursaram ou o ensino fundamental incompleto (40,31%) e 92 pessoas concluíram o ensino fundamental (11,14%); cursando ou que pararam de estudar no ensino médio, são 70 pessoas (8,47%); os que conseguiram concluir o ensino médio são 116 pessoas (14,04%); com relação ao ensino superior, 29 se apresentaram como tendo superior incompleto (3,51%) e 33 pessoas concluíram o ensino superior (4%); 23 pessoas se apresentaram como não alfabetizadas, o que corresponde a (2,78%) da comunidade (GRÁFICO 4).

GRÁFICO 4 — Grau de escolaridade da comunidade Praia do Pontal



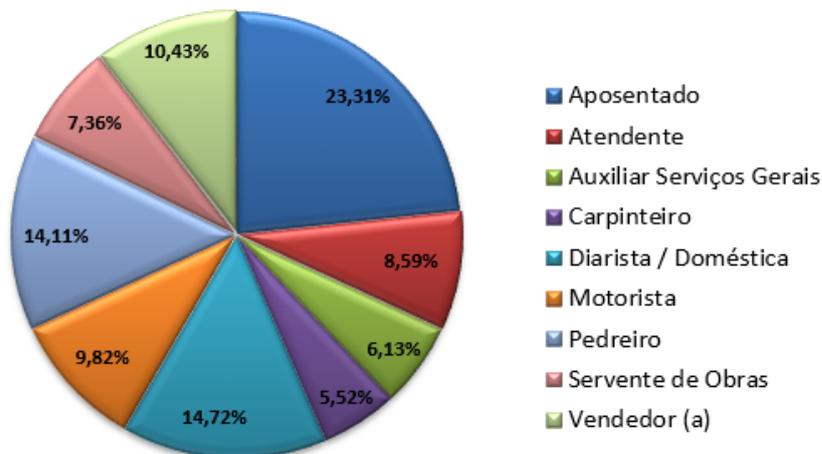
Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

O nível de escolaridade fundamental incompleto, além de corresponder às crianças em idade escolar que estão cursando o fundamental, diz respeito a 198 pessoas maiores de 25 anos que não conseguiram terminar o ensino fundamental, o que, em sua maioria, é justificado pela necessidade emergente de adentrar no mercado de trabalho tanto formal quanto informal, tendo que abandonar a escola. Cabe destacar que a comunidade Praia

do Pontal não dispõe de nenhum equipamento de educação público ou privado no interior de seus limites físicos, o que requer a procura por escolas existentes no entorno. Uma das dificuldades apontadas pelos moradores durante o processo de coleta de dados para a pesquisa censitária se relacionava à precariedade de transporte coletivo, com horários reduzidos e alto custo, dificultando o ingresso e permanência de crianças e adolescentes na escola.

Com relação ao mercado de trabalho, parte da população que trabalha, 188 pessoas (32,52%), está inserida no mercado formal e 72 (12,46%), no mercado informal; 40 pessoas se dizem autônomos que pagam seu próprio INSS (6,92%); 82 estão aposentados (14,19%); 8 são pensionistas (1,38%); 15 pessoas são funcionários públicos (2,60%) e 22 se disseram desempregados (3,80%); os demais que também não estão inseridos no mercado de trabalho são 99 estudantes (17,15%) e 51 donas de casa (8,83%), e apenas 1 diz ser empresário (0,17%). Das profissões mencionadas, existe a forte presença do setor terciário de prestação de serviços (49,69%) e também da área de construção civil (26,99%) (GRÁFICO 5).

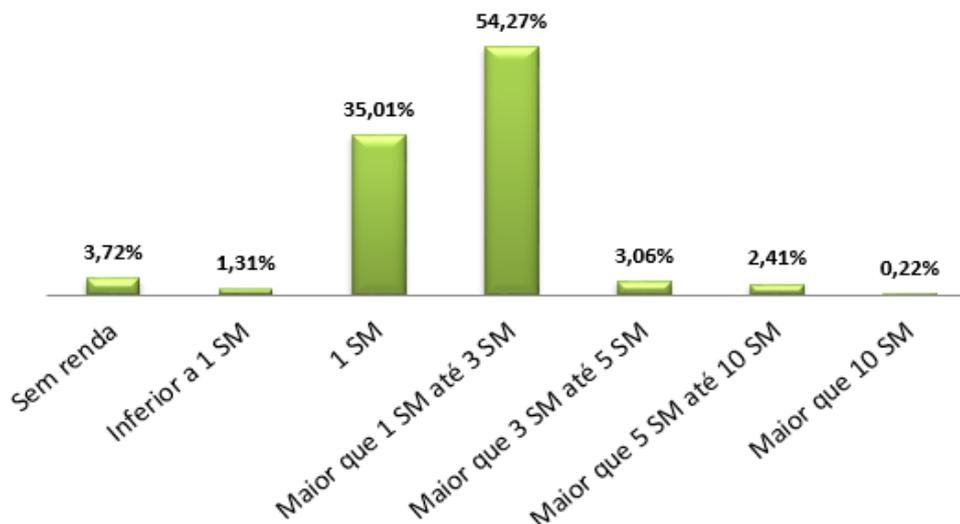
GRÁFICO 5 — Principais profissões dos moradores da comunidade Praia do Pontal



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

Com relação à renda, foi utilizada a individual, uma vez que se registrou o rendimento de cada membro da família separadamente, não representando assim a renda familiar. De acordo com a pesquisa, 40% dos moradores possuem renda de até 1 salário mínimo, sendo que destes, 3,72% não possuem renda fixa; 36,32% possuem renda de até 1 salário mínimo; 54,27%, entre 1 e 3 salários mínimos, e somente 5,69% têm renda acima de 3 salários mínimos (GRÁFICO 6).

GRÁFICO 6 — Renda individual dos moradores da comunidade Praia do Pontal - 2014



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

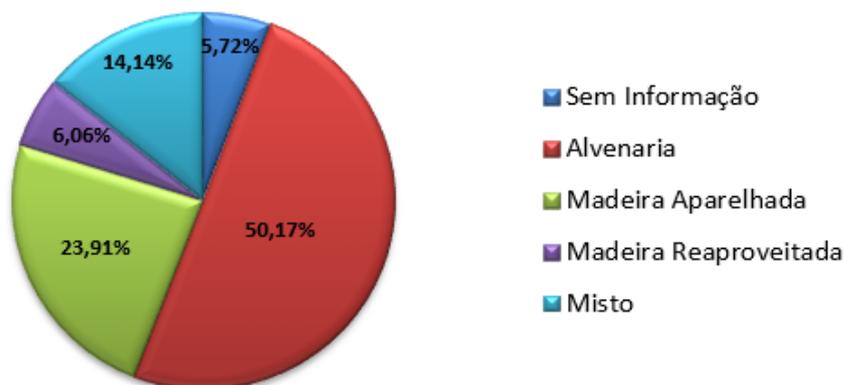
O fator socioeconômico é um indicador importante para reconhecimento da realidade dessa comunidade, haja vista que no estado de Santa Catarina a média em percentual de renda de até 1 salário mínimo está em 28,40% da população. Quando comparada com a média de renda da população de Santa Catarina, verificamos que a população da Praia do Pontal possui 62,70% a mais de pessoas que recebem até 1 salário mínimo, evidenciando-se assim fragilizadas, sobretudo quando somadas as condições físicas e sociais que serão apresentadas em seguida (IBGE, 2012). A partir disso, a comunidade está acima do valor médio correspondente à média do estado, apresentando 40,04% de sua população com renda inferior ou igual a 1 salário mínimo. Analisa-se que, além da condição socioeconômica vulnerável dessa população, grande parte dela é de crianças e adolescentes nessas condições, justificando mais uma vez a necessidade de mudança e transformação das relações infanto-juvenis e adultas dentro das políticas públicas sociais.

Para romper com os círculos da pobreza, da ignorância e da brutalidade, que marcaram a situação das classes populares no Brasil e na América Latina nestes primeiros cinco séculos, precisamos viabilizar uma geração de crianças e jovens aptas a construir uma história que não seja a continuação, mas a superação do que vivemos até aqui (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 252) (grifo nosso).

Neste estudo, falamos em moradia adequada ou digna (como optamos ao trabalhar com as crianças e adolescentes), sendo assim, cabe dar ressalva para esse indicador, haja vista a grande diversidade de edificações tanto no sentido de precariedade e extrema vulnerabilidade social — aqui representada de acordo com a caracterização arquitetônica do

projeto, que significa edificação construída com “madeira reaproveitada” — quanto no sentido de boas condições (GRÁFICO 7).

GRÁFICO 7 — Padrão construtivo das residências



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

Muito embora o quantitativo de moradias com edificações em madeira reaproveitada, conhecidas comumente como ‘barracos’, representem 6,06%, cabe uma análise importante: essas moradias dizem respeito à área de manguezal que aos poucos foi sendo aterrada e ocupada por famílias em condições socioeconômicas vulneráveis, advindas de outras cidades e que não possuem condições de pagar aluguel, tampouco contas de água e luz, dentre outras contas de consumo (FIGURAS 8 e 9). “A busca por moradia e as dificuldades socioeconômicas enfrentadas por diversas famílias brasileiras faz com que adquiram imóveis em situação de irregularidade fundiária, ou mesmo assentados em áreas de risco” (SC ENGENHARIA..., 2014, p. 39).⁷⁷

FIGURAS 8 e 9 — Domicílios presentes no manguezal da comunidade Praia do Pontal



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

⁷⁷ PLUSARF. Plano de Urbanização, Saneamento e Regularização Fundiária – PLUSARF e Plano de Trabalho Técnico Social – PTTs do Complexo Turístico Cambirela (PAC 2 – Praia do Pontal), 2014.

Ainda com respeito à questão da moradia adequada, é importante destacar alguns dados referentes às condições de infraestrutura da comunidade.

Com relação à água canalizada, 84,18% dos domicílios possuem abastecimento de água da rede da concessionária, e 8,42% estão em clandestinidade compartilhando hidrômetros.⁷⁸ O principal impedimento para a normalização é a falta da regularização fundiária, o que impede a concessionária de efetuar instalações em áreas ocupadas ilegalmente.

No que se refere à questão do esgotamento sanitário, 85,86% dos moradores possuem fossa, e 7,74% despejam seus dejetos na rua/córrego/encosta/rio/mangue, uma vez que parte da comunidade também é ribeirinha (GRÁFICO 8 e FIGURAS 10 e 11).

GRÁFICO 8 — Esgotamento sanitário dos domicílios



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

FIGURAS 10 e 11 — Esgotamento a céu aberto da Comunidade Praia do Pontal



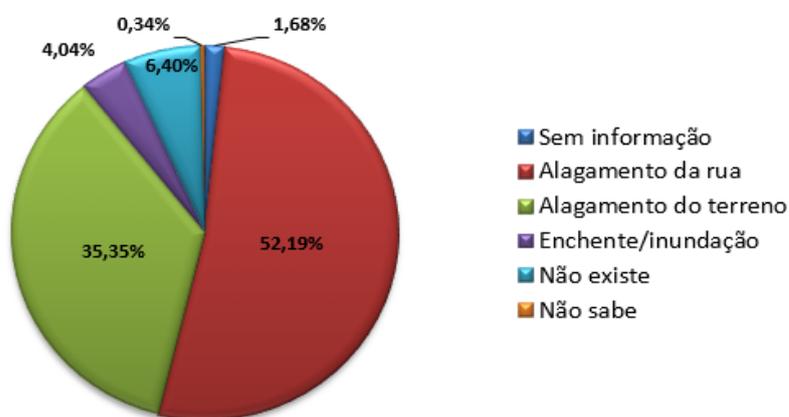
Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

⁷⁸ A partir da vivência empírica como estagiária e participando ativamente das pesquisas censitárias realizadas, pude ouvir muitos moradores afirmarem que compartilham hidrômetro, o que é conhecido popularmente como “gato”.

Com relação à coleta de lixo, 96,3% dos moradores revelam ser atendidos pelo serviço, contudo os moradores do manguezal se organizam com lixeiras coletivas para receber o serviço, uma vez que o serviço de coleta não chega à porta deles. A lixeira coletiva é uma iniciativa dos próprios moradores, sendo que nem todos aderem ou se organizam para depositarem seu lixo, e alguns mencionam queimar o próprio lixo.

Em relação à drenagem urbana (GRÁFICO 9), “o Pontal não conta com sistema de drenagem urbana, sofrendo constantemente com alagamentos e inundações, sendo essa uma das principais reclamações da população local” (SC ENGENHARIA..., 2014, p. 47).

GRÁFICO 9 — Alagamento ou inundação na Comunidade Praia do Pontal



Fonte: Elaboração própria (SC ENGENHARIA..., 2014).

“Quando questionados quanto à ocorrência de alagamento, 91,5% dos entrevistados afirmaram sofrer com algum tipo de problema relacionado à falta de um sistema de drenagem na área” (SC ENGENHARIA..., 2014, p. 47) (FIGURA 12 e 13).

FIGURAS 12 e 13 — Alagamentos ocasionados pela falta de infraestrutura

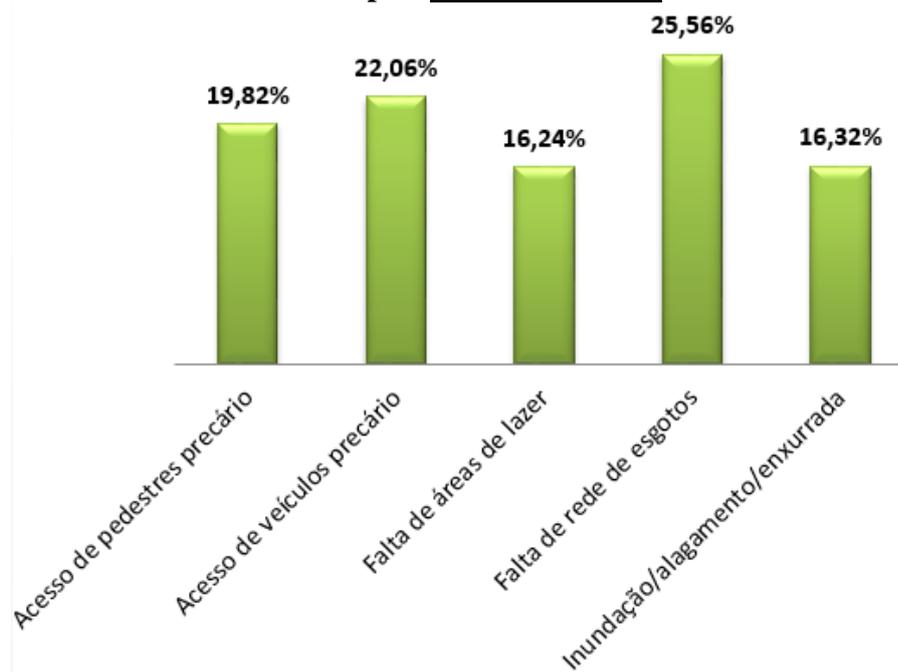


Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

Conforme visto a partir dos dados apresentados, a comunidade — que existe há mais de 40 anos — possui inúmeras carências em relação à infraestrutura; além disso, existe ausência total de equipamentos e serviços públicos. Como referência, foi utilizado o conceito de domicílios carentes, da Fundação João Pinheiro, que entende “como aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, coleta de lixo e iluminação elétrica” (SC ENGENHARIA..., 2014, p. 40).

Na pesquisa, foram elencadas algumas demandas relacionadas tanto à infraestrutura (problemas físicos) quanto às expressões sociais presentes na comunidade. Quando questionados sobre as principais demandas físicas (GRÁFICO 10), os moradores da comunidade identificam como sendo cinco as principais: a falta de rede de esgoto (25,56%); as vias de acesso para veículos e as vias para pedestres (somando ambas 41,88%); as inundações e alagamentos (16,32%) e também a falta de áreas de lazer (16,24%) para a população. Considerando que o conceito de moradia adequada contempla entre seus elementos o acesso a uma estrutura física adequada, a comunidade está tendo seu direito à “moradia adequada” violado, uma vez que não possui saneamento básico completo e espaços de convivência familiar e comunitária, como praças e quadras, entre outros.

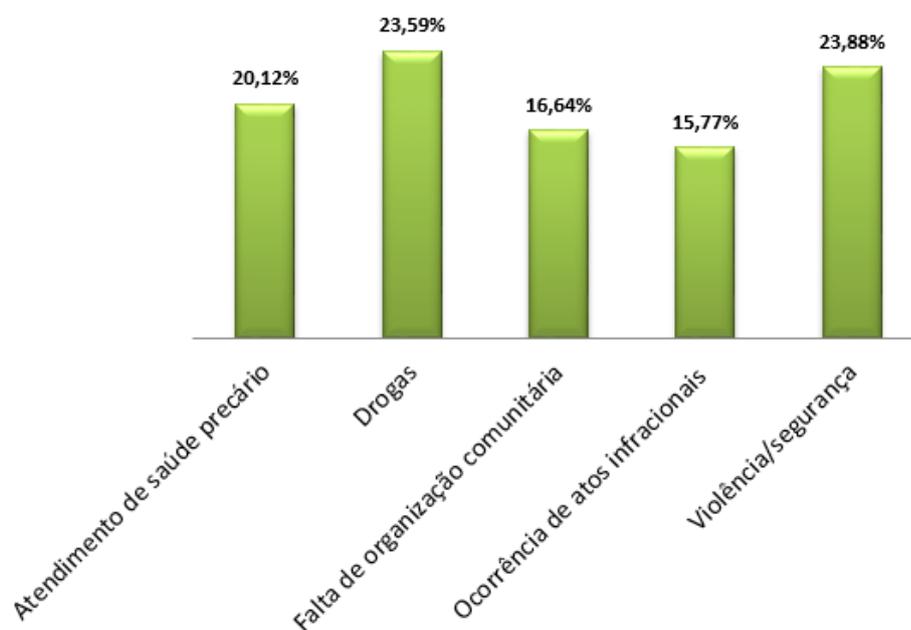
GRÁFICO 10 — Principais demandas físicas da Comunidade



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

Com relação às demandas sociais (GRÁFICO 11), a comunidade identifica como sendo 5 as principais questões: violência e segurança (23,88%); droga (23,59%) — apontada como fator gerador de violência e muito presente na rotina dos adolescentes e crianças —; a própria ausência de equipamentos, serviços e projetos que possam garantir atividades de educação e lazer contribuem para o alto índice de problemas relacionados à drogadição, “a integração e efetivação das políticas de saúde, [...] de educação, do esporte cultura e lazer [...] é que garantirão uma mudança de paradigma em relação à prevenção e à assistência referente ao uso de álcool e outras drogas na contemporaneidade” (GOULART; SOARES, 2013, p. 9). Apontam ainda, como quinta questão, o mau atendimento à saúde (20,12%), haja vista que a comunidade não possui centro de saúde, e seus moradores precisam andar alguns quilômetros para acessar o centro de saúde mais próximo, situado no bairro Praia de Fora e também na Enseada de Brito. Cabe colocar que uma pessoa, seja ela um adulto, criança, adolescente, pessoa idosa e/ou com deficiência, para acessar o serviço de saúde, quando na ausência de um carro, além de estar doente, ainda precisa caminhar por longa distância para acessar o serviço que, conforme indica o gráfico 11, também é precário. Ainda de acordo com as demandas sociais, a falta de organização comunitária (16,64%) também foi apontada como uma demanda social, uma vez que, embora exista uma associação de moradores na comunidade, essa é pouco ou nada conhecida pelos demais moradores.

GRÁFICO 11 — Principais demandas sociais da Comunidade



Fonte: SC Engenharia e Geotecnologia Ltda. (2014).

Se considerarmos que para ter uma moradia adequada é preciso, além de uma casa, estar amparado por equipamentos e serviços públicos, por uma estrutura física de qualidade e por espaços de convivência, entre outros elementos, podemos concluir que a população adulta da comunidade apontou indicadores de violação de direitos referentes ao conceito de moradia adequada, bem como de bem-estar e dignidade humana, conforme preconiza a CF/88, que aponta em seu preâmbulo “[...] a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista e sem preconceitos [...]” (BRASIL, 2013).

Os dados secundários da Pesquisa Censitária foram de fundamental importância para o conhecimento da realidade local e também como mapeamento e análise conjuntural, uma vez que a maioria das demandas e necessidades levantadas pela população adulta durante a pesquisa foi equivalente às demandas levantadas pela população infanto-juvenil na oficina, conforme analisaremos a seguir.

4.3 Demandas sociais e moradia adequada: “O que é preciso ter na minha comunidade para que eu tenha uma moradia digna?”

A partir da oficina⁷⁹ com as crianças e adolescentes, pudemos identificar as demandas sociais a partir do tema gerador: moradia digna (moradia adequada, no conceito sustentado em ROLNIK, 2011), trabalhado a partir de uma pergunta feita às crianças e adolescentes: “*O que é preciso ter na minha comunidade para que eu tenha uma moradia digna?*”. Nesse sentido, a dinâmica proposta na realização da oficina foi toda ela pensada a partir do público-alvo, mas contou com a condução de um educador (pedagogo) (FIGURA 14), “por se tratar de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, o protagonismo, mais do que justificar, pressupõe e exige a presença do educador como polo ordenador [...]” (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 22). Buscamos discutir e fortalecer os conceitos de participação, protagonismo e moradia com linguagem adequada, ressaltando a importância da participação de cada criança e adolescente na discussão coletiva de suas demandas.

⁷⁹ A Oficina aconteceu dia 10.12.2014 no antigo Boliche (FIGURA 6), por ser um local ainda de referência da comunidade.

FIGURA 14 — Oficina: momento de discussão com os sujeitos



Fonte: Nunes (2015).

O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos implica na afirmação de sua cidadania plena, não uma cidadania a ser exercida futuramente, mas que pode ser exercida em qualquer fase do desenvolvimento humano: da tenra idade à velhice (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 16).

Para o levantamento das demandas das crianças e adolescentes foi usada a técnica de elaboração de desenhos, para a qual as crianças foram motivadas a partir de uma pergunta geradora: “*O que é preciso ter na minha comunidade para que eu tenha uma moradia digna?*” (FIGURAS 15 e 16).

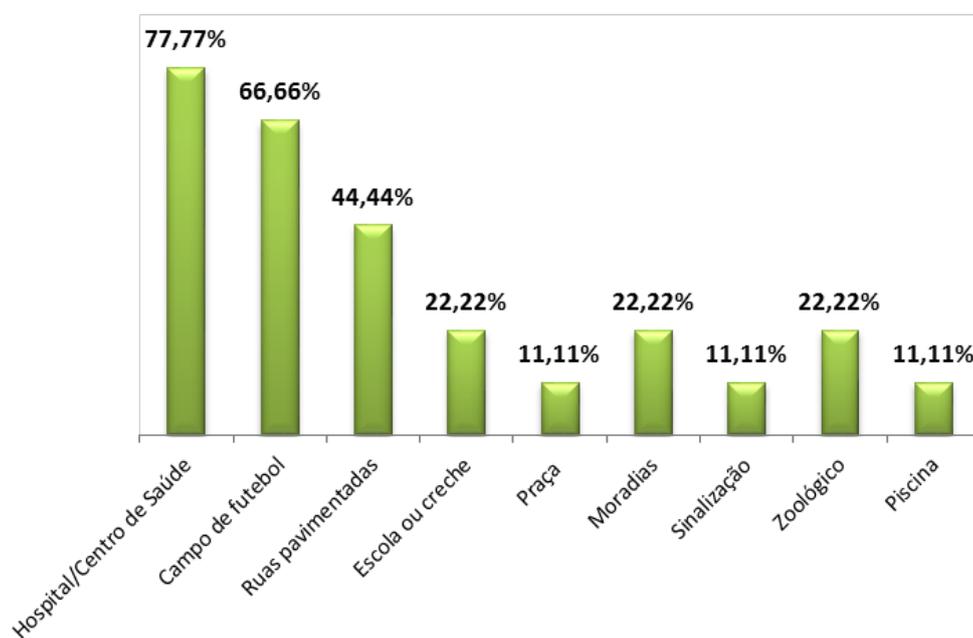
FIGURAS 15 e 16 — Construção dos desenhos para indicação das demandas



Fonte: Nunes (2015).

A maioria das crianças e adolescentes, 77,8%, expressou por meio de seus desenhos a necessidade de saúde (hospitais e centros de saúde) (FIGURA 17); 66,7%, de esporte (campos de futebol) (FIGURAS 18 e 19). Essa indicação vai ao encontro das demandas e necessidades também apontadas pela população adulta: a saúde e áreas de lazer (GRÁFICO 12).

GRÁFICO 12 — Demandas e necessidades identificadas nos desenhos



Fonte: Nunes (2015).

O Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, em seu artigo 3º preconiza que “a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais [...]” (BRASIL, 1990). Em seu parágrafo único, reforça que as ações de saúde dizem respeito ainda “as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social” (BRASIL, 1990).

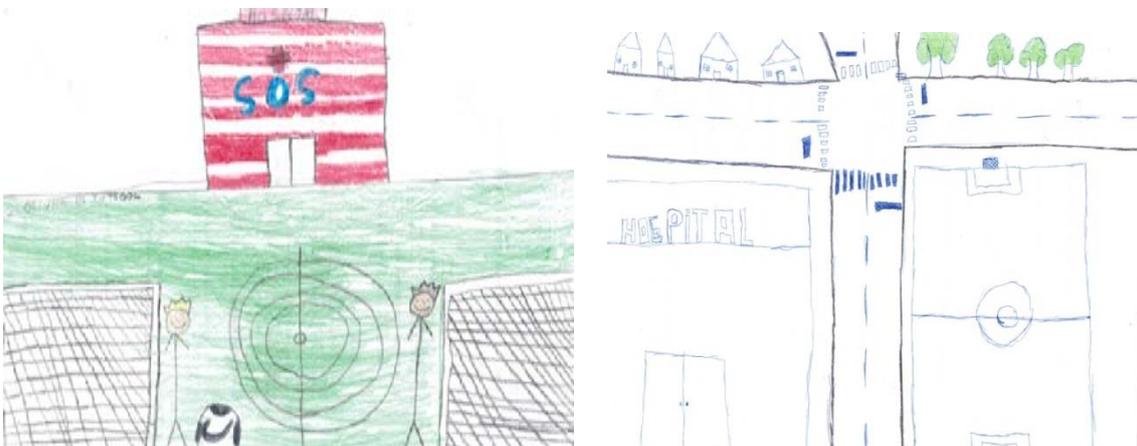
[...] promover a saúde significa propor ações que buscam a qualidade de vida, e que envolvem não apenas programas pontuais no enfrentamento de doenças e epidemias, mas, principalmente, a oferta de condições sanitárias e habitacionais adequadas, saneamento, alimentação, segurança, emprego, lazer, cultura e participação social. Promover a saúde, a partir deste olhar, é promover a qualidade de vida (BRASIL, 1990, p. 40).

FIGURA 17 — Desenho representativo da demanda de saúde



Fonte: Nunes (2015).

FIGURAS 18 e 19 — Desenhos representativos das demandas por saúde e esporte



Fonte: Nunes (2015).

Os desenhos ressaltaram a necessidade imperiosa de espaços públicos de esporte e lazer para essa comunidade, e nos levam a refletir sobre a necessidade de projetos que garantam a inserção das crianças e adolescentes ali residentes, no entendimento de que “além da busca por melhor qualidade de vida, essas ações promovem a inserção de crianças e adolescentes em novas práticas de convívio comunitário” (BRASIL, 2010b, p. 57). É de muita importância que sejam criados e revitalizados espaços públicos para o desenvolvimento do esporte e lazer na comunidade Praia do Pontal, reconhecendo a legitimidade do acesso a um

direito assegurado por lei. “Tais iniciativas são importantes na medida em que as periferias das regiões metropolitanas carecem de espaços e equipamentos para o lazer e esporte, como no caso de áreas de ocupação irregular e com infraestrutura precária” (BRASIL, 2010b, p. 58).

A pavimentação das ruas, 44,44% (FIGURA 21), e a sinalização, 11,11% (FIGURA 20), aparecem também como demandas e necessidades apontadas pela população infanto-juvenil, e mais uma vez confirmam os dados levantados pela população adulta durante a pesquisa quando apresenta as vias de acesso a veículos e pedestres como sendo precárias.

FIGURAS 20 e 21 — Desenhos representativos das demandas de pavimentação das ruas e sinalização



Fonte: Nunes (2015).

Os indicadores de saúde, área de lazer e pavimentação das ruas como acessos precários são exatamente os mesmos levantados por ambos os universos: crianças e adolescentes e os adultos. Nesse sentido, destaca-se o quanto essas ausências afetam diretamente a vida das crianças, adolescentes e adultos nas necessidades e rotina diária, bem como fortalecem que as crianças e os adolescentes possuem plena condição de indicar e de decidir sobre os assuntos que lhes dizem respeito, aqui neste estudo destacados como os assuntos de sua comunidade.

Além da saúde, lazer e das melhorias nas ruas, do total de 9 crianças e adolescentes, 100% apontaram como necessidade a estrutura de lazer (FIGURAS 22 e 23), trazendo como demanda concreta a existência de praça pública. Há também uma indicação de

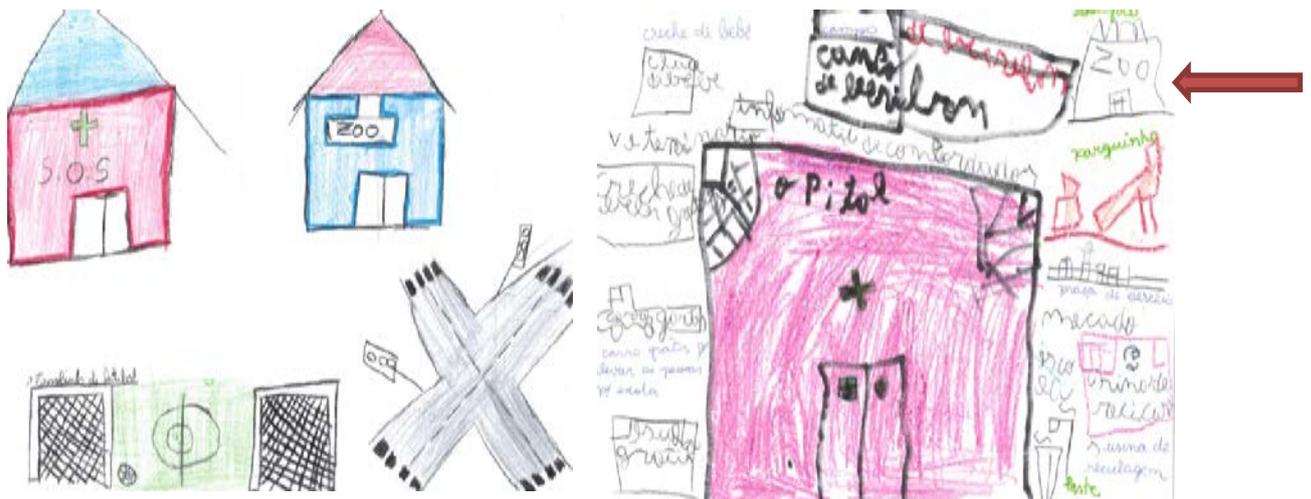
piscina (FIGURA 21), quadra esportiva e um zoológico — indicam o zoológico (FIGURAS 24 e 25) por se tratar de uma área de preservação permanente por, além de possuir mar, rio e mangue, contribuir com a fauna e a flora da região.

FIGURAS 22 e 23 — Desenhos representativos das demandas de lazer



Fonte: Nunes (2015).

FIGURAS 24 e 25 — Desenhos representativos das demandas de lazer e indicação de zoológico



Fonte: Nunes (2015).

As crianças e os adolescentes apontam como necessidades prioritárias as demandas de saúde, esporte e lazer, estrutura física e educação, e o ECA, em seu artigo 4º, preconiza:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único: A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (*Grifo nosso*) (BRASIL, 2006a).

Se levarmos em conta somente o artigo 4º do ECA, podemos concluir que as crianças e os adolescentes da comunidade Praia do Pontal não estão tendo seus direitos assegurados — ao contrário: eles estão sendo violados das mais diversas formas, já que o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) prevê um conjunto de ações de promoção, proteção, defesa e garantia de direitos desses sujeitos.

As crianças e os adolescentes, para acessar os equipamentos e serviços de saúde, precisam caminhar longos trechos, assim como para acessar os da educação, equipamentos que, a exemplo do ensino médio, os bairros vizinhos não dispõem, e precisam se dirigir ao centro da cidade de Palhoça. Há, portanto, a completa ausência desses equipamentos, violando os direitos fundamentais de saúde e educação. Na comunidade não existem áreas de lazer, com exceção da praia, não há praças nem quadras, bem como não há calçamentos para andar de bicicleta (inclusive, quando chove, as ruas ficam tão alagadas que impossibilitam até mesmo os carros de circular). As crianças e os adolescentes não possuem acesso ao lazer, a não ser fora da comunidade, sendo que, considerando os aspectos socioeconômicos da população ali residente, a maioria das famílias não dispõe de recursos financeiros para investir no lazer de suas crianças e adolescentes.

As demandas apontadas aparecem porque o país ainda não se apresenta — ou melhor, se apresenta, mas de fato não garante esses direitos. As demandas refletem a ausência da vivência de crianças e adolescentes no campo dos direitos, sobretudo porque devem usufruir de “[...] todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo de proteção integral [...], a fim de lhe facilitar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade” (Art. 3º do ECA) (BRASIL, 2006a). As demandas levantadas são reflexos de uma sociedade fundada nas relações sociais de produção capitalista, onde alguns poucos possuem seus direitos garantidos e assegurados, sobretudo pela esfera privada — essas são as crianças e adolescentes que não habitam as comunidades “ZEIS” da Política de Habitação. Ao contrário, as crianças e adolescentes de lá acessam os convênios médicos, as escolas particulares de excelência, os clubes. São aquelas que viajam, que escolhem seus cursos e realizam suas vontades. Elas não são as crianças e adolescentes

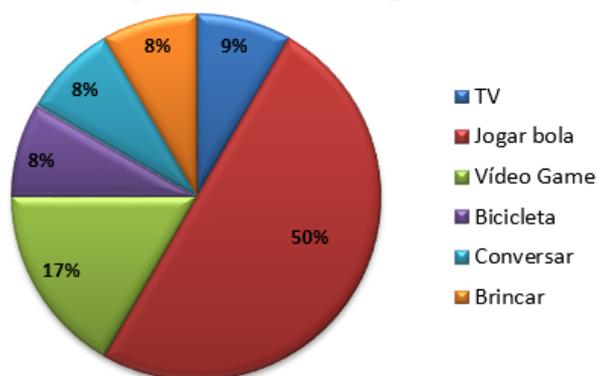
moradores da comunidade Praia do Pontal, que estão longe de acessar seus direitos, que necessitam de um caminho de luta e mobilização, principalmente de participação política para que façam valer suas vozes e olhares sobre as decisões acerca de suas próprias vidas.

O estímulo ao protagonismo no país deve, portanto, ser colocado a serviço de ações que contribuam para o desenvolvimento e a inclusão [...] de crianças e adolescentes [...] diminuindo as desigualdades e a distância que separam a juventude privilegiada daquela excluída do processo de desenvolvimento (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 22).

A partir do instrumento de coleta de dados do questionário, pudemos também considerar e compreender a percepção das crianças e adolescentes sobre seu entendimento acerca da moradia digna (ou adequada, conforme conceito de Rolnik, 2011) e sobre as questões relativas à sua participação em processos que envolvam pontos relativos à moradia e à sua comunidade (como planos e projetos de habitação desenvolvidos pelo Poder Público Municipal).

Do total de crianças e adolescentes participantes da oficina e que responderam ao instrumental, 7 eram crianças e 2, adolescentes. Dentre eles, 2 participantes eram do sexo feminino, e 7 participantes eram do sexo masculino, o que justifica alguns dos elementos levantados nos desenhos que foram criados por eles, como a forte presença de um campo de futebol como área de lazer, o que será apresentado mais à frente. A forte presença do sexo masculino fortalece também o resultado relacionado à ocupação (GRÁFICO 13) dessas crianças e adolescentes quando perguntamos o que costumam fazer quando não estão na escola.

GRÁFICO 13 — “O que costuma fazer quando não está na escola?”



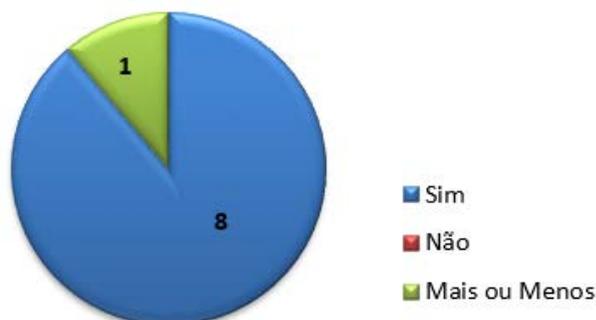
Fonte: Nunes (2015).

Devido à ausência total de equipamentos e serviços públicos na comunidade, as crianças e adolescentes buscam como principais atividades jogar bola (futebol) e *vídeo game*,

o que não depende necessariamente de equipamentos e serviços públicos — não excluindo a necessidade de uma quadra poliesportiva —, mas denota a falta de opções de esporte e lazer.

Quando perguntados sobre a satisfação de morar na comunidade Praia do Pontal, 88,8% deles responderam positivamente, o que demonstra certo vínculo e pertencimento ao lugar em que moram (GRÁFICO 14).

GRÁFICO 14 — “Você gosta de morar na comunidade Praia do Pontal?”



Fonte: Nunes (2015).

A maioria respondeu que gosta de morar na comunidade, e o único participante que respondeu “mais ou menos” justificou dizendo: “*Porque eu não tenho muitas coisas pra fazer*”. Cabe ressaltar que a comunidade Praia do Pontal possui atrativos naturais para essa população, como a praia e o rio, e também é muito comum ver crianças e adolescentes brincando nas ruas, muitos até de uma mesma família, sendo que, na comunidade, além de amigos, muitos são primos, as famílias vão crescendo e por ali ficando, tão diferente de alguns bairros do município onde não se presenciam crianças e adolescentes brincando nas ruas.

Quando questionados sobre o que entendem como moradia digna, pudemos observar a presença do conceito de além de quatro paredes, e ainda da perspectiva do direito, quanto mencionado: “*todas as pessoas*” e “*tudo o que precisamos*”.

QUADRO 2 — Compreensão sobre o conceito de moradia digna (adequada)

“O que você entende por moradia digna?”	
1	“ <i>Que é uma moradia que <u>todas as pessoas merecem</u></i> ”
2	“ <i>Que é uma moradia que <u>as pessoas merecem</u></i> ”
3	“ <i>É viver em <u>um lugar onde nós temos tudo o que precisamos</u></i> ”
4	“ <i>[...] é preciso ter esgoto, algum lugar para nós passearmos e campo de futebol</i> ”
5	“ <i>Escolinha de futebol</i> ”
6	“ <i>Ter casa, cama, <u>vizinhança</u>, esgoto e água</i> ”
7	“ <i>Uma escolinha de futebol, ruas melhores, entre outros</i> ”
8	“ <i>Ter cama, banheiro, luz, água, cobertor e time de futebol</i> ”
9	“ <i>É <u>mais do que nossa casa</u>. Ter esgoto e <u>coisas pra fazer</u>” (Grifo nosso)</i>

De acordo com as respostas, as crianças expressaram o sentimento de coletividade quando mencionaram “*as pessoas merecem*”, quando indicam o termo “*vizinhança*” e quando se identificam no plural “*nós temos*” e “*precisamos*”. Conseguem, mesmo com pouca idade, estender o conceito de moradia adequada para além da necessidade individual; mesmo expondo sua vontade particular, eles querem que seja para todos os moradores. São respostas como essas que representam que a participação é uma vivência democrática, de pensar no todo, de pleitear direitos para todos, de viver a democracia como “um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação” (BORDENAVE, 1983, p. 8). A cada resposta dada, vamos observando a necessidade de “abertura de espaços para a escuta e a participação das crianças e adolescentes, que contribui não só para o seu desenvolvimento, mas também para a consolidação de processos democráticos de participação social e de exercício da cidadania” (BRASIL, 2010b, p. 112).

4.4 Participação de crianças e adolescentes: exercitando o protagonismo?

O tema da participação social coletiva e a emergência de espaços públicos na sociedade brasileira ocorre no contexto de redemocratização brasileira a partir da década de 1980. Contudo, “os movimentos sociais urbanos dos anos 1970 exerceram papel fundamental na aposta generalizada sobre a participação da sociedade civil” (NEVES, 2005, p. 207–208).

A participação da sociedade civil na gestão e controle das políticas públicas voltadas para a população infanto-juvenil, assim como em outras áreas, tornou-se possível após o período ditatorial vivido no País, da década de 80 em diante. Isto porque a estrutura política nacional, marcada pela centralização administrativa e pelo notório esvaziamento do debate sobre questões de interesse público, pouco favoreceu a participação popular nos processos decisórios durante o período da ditadura militar e, em diferentes momentos históricos, a impediu (BRASIL, 2010b, p. 100).

De acordo com Bordenave (1983, p. 12), a participação atualmente está “*na ordem do dia*” dentro de um panorama de marginalização da população e dos assuntos que a ela dizem respeito, mas que ainda são decididos por poucos. Sendo assim, a participação se manifesta como o descontentamento geral do povo, entretanto não podemos desconsiderar a contribuição positiva que a participação oferece, uma vez que ela entusiasma e que, mesmo muitas vezes, pode favorecer a manutenção de uma situação de controle; ela pode objetivar liberação e igualdade. “A participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento” (BORDENAVE, 1983, p. 14). E ainda:

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros (BORDENAVE, 1983, p. 16).

É importante ressaltar o caráter de necessidade de participação inerente ao ser humano, onde “a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, como são a comida, o sono e a saúde” (BORDENAVE, 1983, p. 16).

A criança e o adolescente atualmente são considerados sujeitos de direitos, ocupando uma condição bem diferente daquela que lhes era designada e permitida em toda sua história até a promulgação do ECA. “Pode se dizer que há uma importante mudança de paradigma, a partir da qual se refuta a ideia de infância associada à passividade, ou a imagem da criança como alguém que ‘um dia será’ um sujeito” (BRASIL, 2010b, p. 122).

Segundo a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2010b), quando da comemoração dos “20 anos do Estatuto”, apontou-se a existência, mesmo que tímida, de experiências de participação documentadas e legitimadas, a exemplo do monitoramento de algumas políticas:⁸⁰ a participação de adolescentes no III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes⁸¹ — realizado na cidade do Rio de Janeiro em 2008; a participação de crianças e de adolescentes na elaboração do *Relatório “participativo” da sociedade civil sobre os direitos da criança no Brasil*, em 2009, contemplando, entre crianças e adolescentes, também aqueles com deficiência, afrodescendentes, indígenas, residentes em áreas de conflito armado, ex-abrigados, trabalhadores e sem-terrinhas; e o “Plenarinho”, iniciativa do Congresso que reúne anualmente propostas de lei de crianças e adolescentes do país num concurso em que a proposta vencedora é apresentada formalmente como projeto de lei” (BRASIL, 2010b, p. 112).

O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos tem implicação para a afirmação de sua cidadania plena. Não uma cidadania a ser exercida futuramente, mas sim no presente e em qualquer momento do seu ciclo de vida. A participação deles na definição dos modelos de atendimento aos seus

⁸⁰ Como a iniciativa da Rede de Adolescentes Orçamento e Participação Ativa (OPA) em Fortaleza (CE), nascida no Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca-CE), que monitora o orçamento municipal de Fortaleza. E ações como a da Rede Sou de Atitude, formada por adolescentes e jovens em 2003, com apoio da ONG Cipó, que tem a proposta de monitorar políticas para crianças e adolescentes.

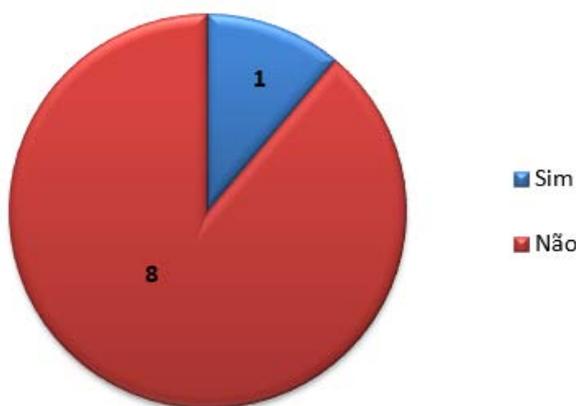
⁸¹ Dos cerca de 3 mil delegados reunidos no Congresso, 282 eram adolescentes dos cinco continentes, com idade entre 12 e 18 anos. Esse número revela o crescimento deste tipo de participação no Congresso, pois, em sua primeira edição, realizada em Estocolmo, na Suécia, no ano de 1996, eram 17 os adolescentes participantes. E na segunda, em Yokohama, no Japão, em 2001, 100 adolescentes participaram do Congresso (BRASIL, 2010b).

direitos expressos nas políticas públicas de educação, saúde, esporte, entre outras, é um avanço fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e democrática (BRASIL, 2010b, p. 112).

Nessa direção da discussão sobre participação e protagonismo de crianças e adolescentes em contextos de políticas públicas, a aplicação do instrumental de coleta de dados (questionário) junto às crianças e adolescentes da comunidade Praia do Pontal permitiu-nos maior aproximação de como tem se dado a participação das crianças e dos adolescentes da comunidade nos espaços de decisões democráticas. Assim sendo, identificamos elementos importantes sobre a percepção deles em relação à temática da participação, sobretudo da participação deles.

Quando perguntados sobre a existência de espaços, como o proporcionado pela oficina, para discutir assuntos relacionados à moradia digna ou a outros assuntos que dizem respeito à sua comunidade, a maioria (89%) foi categórica ao afirmar que não existem espaços participativos. Nenhum deles registrou em suas respostas "não saber", revelando que estão atentos à existência desses processos (GRÁFICO 15).

GRÁFICO 15 — “Na sua comunidade acontecem encontros desse tipo, onde você possa participar?”



Fonte: Nunes (2015).

Nessa questão, não restringimos somente à participação no âmbito da Política e/ou Planos de Habitação, mas em quaisquer espaços de decisões sobre suas próprias vidas. Os dados apontam que as crianças e adolescentes que participaram da oficina não vivenciam a experiência de participação, e que suas vontades, demandas e necessidades, sejam individuais ou coletivas, não são ouvidas nesses espaços. Essa ausência de processos participativos sinaliza que as decisões sobre aspectos relacionados à temática de interesse social e

comunitário, quando aparecem, são normalmente privilégios do adulto. “O desafio de se firmarem tais espaços com crianças e adolescentes atuantes implica uma mudança profunda das relações entre a infância e o mundo adulto, tradicionalmente marcado pelo poder absoluto do adulto sobre a criança” (BRASIL, 2010b, p. 112).

Costa e Vieira (2006) afirmam que criar espaços de participação onde as crianças e adolescentes possam exercer sua voz e assim serem protagonistas de seu processo social é algo recente, mas que exige enfrentamento necessário, caso queiramos romper efetivamente com posturas assistencialistas e dominadoras.

Permitir e possibilitar a participação enquanto protagonistas de sua história é algo novo que precisa ser enfrentado e estimulado pelos agentes, equipamentos, instituições que formam a rede de atendimento a estes sujeitos, “[...] trata-se de uma postura pedagógica visceralmente contrária a qualquer tipo de paternalismo, assistencialismo ou manipulação” (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 20).

O quadro 2 sinalizou para o significado que as crianças e adolescentes atribuíram para “moradia digna”, revelando que possuem, em sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, uma compreensão ampliada do conceito, conforme tratado pelo autores no capítulo 3, sobretudo Rolnik (2011), quando entendem que moradia adequada (ou digna, como trabalhado com as crianças e os adolescentes na oficina), além de constituir um direito humano, moradia digna (ou adequada) significa os moradores terem “o acesso não apenas a uma infraestrutura da água, da luz, do esgoto, da coleta de lixo mas também significa o acesso às oportunidades de desenvolvimento humano” (ROLNIK, 2011) — ou seja, terem o acesso à educação, à saúde, às oportunidades de trabalho, às oportunidades de sobrevivência, de renda —, “significa também, do ponto de vista dos direitos humanos, a prioridade para aqueles que são mais vulneráveis” (ROLNIK, 2011). Ainda sobre esse tema aliado à discussão da participação, quando perguntados sobre sua participação em encontro que discutisse a temática da “moradia digna”, 100% responderam que não participaram (GRÁFICO 16).

GRÁFICO 16 — “Você já participou de algum encontro sobre moradia digna?”

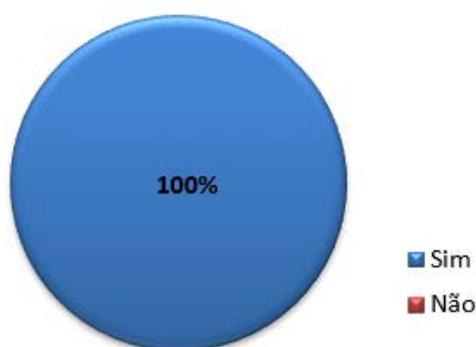


Fonte: Nunes (2015).

No Brasil, as crianças e adolescentes representam aproximadamente 30% da população (IBGE, 2011). Sendo assim, nada mais justo do que as ouvir e envolvê-las nos processos onde se tomam decisões sobre as suas vidas e de sua comunidade. “A dimensão participativa da democracia brasileira ainda está muito longe de conhecer um desenvolvimento pleno” (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 138). Nesse sentido, é de fundamental importância trazê-los para a cena, na possibilidade de pensarem e decidirem sobre suas demandas e vontade, de acordo com sua idade e em respeito à sua idade.

A questão da importância de se criarem processos de participação envolvendo crianças e adolescentes expressa-se na resposta relacionada à participação delas na oficina para discutir a questão da moradia digna. Quando perguntados sobre a importância da participação no evento (oficina), 100% deles foram afirmativos em suas respostas (GRÁFICO 17).

GRÁFICO 17 — “Você considera importante sua participação neste encontro? Por quê?”



Fonte: Nunes (2015).

Quando perguntados sobre o porquê da importância da participação, apenas uma criança não respondeu. As demais foram enfáticas e assertivas, trazendo questões de grande relevância (QUADRO 3).

QUADRO 3 — Por que considera importante sua participação nesse encontro?

“Você considera importante sua participação neste encontro? Por quê?”	
1	Não respondeu
2	<i>“Porque <u>posso falar o que quero, o que precisamos e o que todos querem</u>”</i>
3	<i>“Para dar <u>opinião nas melhorias</u>”</i>
4	<i>“Porque <u>eu quero uma escolinha de futebol</u>”</i>
5	<i>“Porque <u>eu queria uma escolinha de futebol</u>”</i>
6	<i>“Para <u>falar o que eu quero. Uma praça de exercício, campinho e basebol</u>”</i>
7	<i>“<u>Porque sem a nossa participação não tinha como fazer este encontro</u>”</i>
8	Não respondeu
9	<i>“<u>Porque nós falamos o que queremos no Pontal. Ex.: aula de informática</u>”</i>

As crianças e os adolescentes demonstraram o quanto entendem a importância de sua participação política e o quanto podem contribuir no sentido de terem seus direitos garantidos, por meio de sua participação. São falas embasadas no coletivo, na necessidade comum de uma comunidade, de crianças e adolescentes que têm, além de carências socioeconômicas, a falta explícita do Estado provedor e garantidor de seus direitos fundamentais. Além do mais, as respostas expressam suas vontades quando colocam “eu quero” ou “dar opinião”, representam a autonomia do sujeito como sujeito de direito que pode, sim, contribuir e expressar o que lhe diz respeito, seja na vontade individual, seja na vontade coletiva.

Os resultados obtidos com a oficina levantaram alguns dos direitos fundamentais previstos no ECA, como o direito à saúde, ao lazer e à educação, dentre os mais apontados. Entende-se que essa ação permite que os gestores e executores da PNH possam compreender a amplitude de promover a participação desses sujeitos, segundo preconiza o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em seu Eixo 3.

Objetivo Estratégico 6.1 – Promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2011, p. 4).

Cabe ressaltar a necessidade de apropriação de técnicas e instrumentos que fujam do formato adulto de participação, considerando que crianças e adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e para tanto devem ter seus direitos garantidos de acordo com essa premissa, caso contrário não haverá possibilidade de adequação aos moldes atuais sempre voltados para a perspectiva do adulto. A resposta positiva, avaliada pelas

próprias crianças e adolescentes sobre a oficina — 8 delas afirmaram que o evento foi “bom” e apenas 1 disse que foi “regular” — expressa essa necessidade de pensarmos metodologias apropriadas para que a participação delas seja efetiva e não uma manipulação de interesses de adultos.

Costa e Vieira (2006, p. 138) afirmam que a Convenção Internacional dos Direitos da Criança apresenta dois dispositivos que nos permitem compreender e trabalhar tal questão no sentido de educar essa população para a cidadania: “o direito de crianças e adolescentes terem sua opinião levada em conta nas questões que lhes digam respeito; e o conceito de autonomia progressiva” (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 138–139). É necessária a vivência prática desses dois pontos como base educativa para a autonomia e para o protagonismo desses sujeitos.

Nessa ação, teve-se como resultado principal a reflexão da importância e necessidade de promover a participação desses sujeitos de direitos. As crianças e adolescentes partícipes da ação empreendida demonstraram interesse em responder aos objetivos do projeto, bem como se esforçaram por compreender o conteúdo e deram asas à imaginação no momento de transferir suas ideias para o papel.

Possibilitar a vivência do exercício de cidadania, de participação política e democrática e, principalmente, de decidirem sobre suas vidas e vontades foi primordial para fortalecer não só no sentido teórico e legal, mas principalmente de possibilidade de se colocar em prática esse tipo de ação/participação (FIGURA 14).

FIGURA 26 — Participação e protagonismo na oficina



Fonte: Nunes (2015).

Os resultados obtidos demonstraram e reforçaram a possibilidade da plena participação política de crianças e adolescentes tanto nos espaços de decisões de planejamento urbano quanto das demais políticas públicas sociais. Entretanto, não há articulação entre as políticas na perspectiva de garantir o direito à participação de crianças e adolescentes, sendo necessárias ações pontuais de caráter criativo que, embora haja indicação das políticas ao exercício de participação, este não se torna — ao menos nos planos e projetos de habitação — obrigatório. A participação política desses sujeitos fica a critério dos executores finais, pois os termos de referência não obrigam, ou seja, não fazem a leitura adequada da política que prevê a participação como um todo, seja de crianças, adolescentes e adultos.

Muito embora a presença tenha sido menor que a prevista, entende-se que esse público comumente desconhece os espaços de participação política direcionado à sua faixa etária, sendo que tais espaços ainda inexistem. “Se como adultos ainda estamos em estágio tão primário [...] o exercício do direito à participação democrática é um tipo de experiência que nós, brasileiros, carecemos, seja na vida pública, seja nas demais esferas do cotidiano” (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 138). Mesmo que a visita tenha buscado sensibilizar crianças e adolescentes quanto à importância da participação, a ausência dos que confirmaram sua presença também fortalece a questão de que a não participação se dá devido à falta de incentivos e investimentos nas políticas setoriais direcionadas a cada segmento da sociedade, não desconsiderando outros fatores envolvidos que contribuem para a não participação.

Uma devida percepção da participação de crianças e adolescentes na construção da democracia passa pelo estudo das representações da infância como um modo de compreendermos a nossa própria sociedade, seus valores e como se desenvolvem suas relações. Tais representações não são simples abstrações teóricas, mas construções sociais, presentes em todo o âmbito da vida das sociedades (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 10).

A participação vai além do estar presente. Assim pode-se dizer que a ação obteve 100% da participação dos integrantes ali presentes, uma vez que todos participaram e se envolveram na oficina. Dessa forma, tem-se “[...] a ideia de que uma sociedade realmente democrática, que reconheça crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, deve garantir sua participação no processo de tomada de decisões coletivas” (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 16).

Acredita-se que a oferta de espaços participativos talvez não seja suficiente para atender uma nova frente de participação política, como a inserção desses sujeitos nos espaços democráticos de decisões e deliberações sobre suas próprias vidas, mas é fato a necessidade

extrema de mobilização social que possibilite incentivá-los a participar participando, no entendimento que,

Não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala (PATEMAN, 1992, p. 46).

Considerando que o baixo índice de integrantes possa não representar as necessidades em sua totalidade, ainda assim representa parte desse público-alvo, que construiu coletivamente essa ação apresentando resultados substanciais. “Participar é o meio pelo qual crianças e adolescentes podem se tornar cidadãos ativos no presente e serem preparados para entender suas responsabilidades, deveres e direitos futuros como adultos cidadãos” (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 20).

As crianças e adolescentes em nosso país sempre foram tratados como objeto de intervenção, e não como sujeitos livres para a tomada das decisões que lhes dizem respeito, considerando que “sua liberdade efetiva aumenta por sua participação na tomada de decisões, porque tal participação dá a ele um grau bem real de *controle* sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive” (PATEMAN, 1992, p. 40).

[...] construindo sua autonomia através da prática, da situação real, do corpo a corpo com a realidade, a partir da participação ativa, crítica e democrática em seu entorno social. As relações escola-comunidade, os programas não formais de educação para a cidadania, o movimento estudantil do tipo novo [...], as ações nos campos do meio ambiente, da saúde, da promoção da qualidade de vida, da cultura, do esporte e do empreendedorismo produtivo são exemplos típicos de áreas onde esse tipo de participação juvenil pode ser exercido de modo pleno (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 20).

A participação protagonista de crianças e adolescentes possibilita também dar qualidade à sua condição de desenvolvimento, qualificar seu caminho para um campo de oportunidades no sentido de leitura crítica e política de sua realidade.

O termo “protagonismo juvenil” vem despertando no Brasil, tanto na parte de conservadores confessos, como de pretensos mudancistas, interpretações abusivas e injustas, as quais, desde já, vale a pena encarar, sob o risco de gerar um debate marcado pelo calor dos entrosques dogmáticos do que pela luz da busca serena da verdade contida nas ideias e nos fatos (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 20).

E ainda:

No campo do desenvolvimento pessoal (aprender a ser), a prática do protagonismo contribui para o desenvolvimento do senso de identidade, da autoestima, do autoconceito, da autoconfiança, da visão do futuro, do nível de aspiração vital, do projeto e do sentido da vida, da autodeterminação, da autorrealização e da busca de plenitude humana [...] (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 21).

A possibilidade da plena participação protagonista das crianças e adolescentes nos espaços de decisões de sua própria história exige “a necessidade de mudanças na cultura das pessoas, das organizações (com ênfase na escola) e no contexto sociocomunitário em que a ação se desenvolve” (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 23).

No entanto, essa participação ainda não é a ideal. Para que ela seja incorporada como exercício efetivo de cidadania, com presença ativa em espaços políticos e sociais, é necessário que crianças e adolescentes sejam estimulados e apoiados continuamente (BRASIL, 2010b, p. 113).

De acordo com Costa e Vieira (2006, p. 28) “não se pode discutir a participação dos jovens sem levar em conta as relações de poder e a luta pela igualdade de direitos. É importante que todos os jovens tenham a oportunidade de participar dos programas que afetam sua vida diretamente”, isso se aplica também para crianças e adolescentes, é necessário fazer valer a legislação no sentido prático e real, e não somente no campo legal e normativo.

Participar implica fazer parte do todo, e esse todo também deve ser debatido com as crianças e adolescentes, ou seja, formar os instrumentos e técnicas, e devem também ser indicados por eles. Há então um desafio aos gestores e executores das políticas sociais que, além de garantir espaços de participação, devem discutir com as crianças e os adolescentes qual a melhor forma de participar, sempre, conforme já reforçado anteriormente, respeitando sua condição de pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.

Participação também implica em promover oportunidades de expressão de ideias, percepções, visões, que podem influenciar tomadas de decisão e a realização de mudanças. Deve-se ter em mente que o engajamento de crianças e de adolescentes em ações participativas deve ser um processo desejado por eles, que necessitam ser informados sobre as ações de promoção da sua participação (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 21).

As crianças e os adolescentes devem ser ouvidos como sujeitos que pensam, que raciocina e que vive as consequências da realidade, um sujeito que, assim como um adulto, não tem acesso à saúde, porque o posto de saúde é longe; não tem acesso à educação, ao lazer, aos direitos sociais fundamentais para o bem-estar da população. O ambiente objetivo desses meninos e meninas é essa realidade e, frequentemente, quando se definem as coisas, não se pergunta nada a esses sujeitos — sujeitos que têm uma opinião sobre as coisas, que têm uma impressão, porque também vivem as refrações da questão social. A realidade imposta à vida desses sujeitos, eles também a sentem. Eles não saberiam dizer o que é bom e ruim para suas próprias vidas? É preciso que oportunizemos espaços que garantam sua participação como voz ativa, voz de quem vive, que sente, que está exposto a todas as expressões da tão mencionada questão social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo central deste Trabalho de Conclusão de Curso foi analisar a participação de crianças e adolescentes na elaboração dos Plano de Urbanização, Saneamento e Regularização Fundiária (PLUSARF) e Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS), bem como apontar as demandas e necessidades que as crianças apresentaram no exercício de participação neste processo. Para tanto, foi necessário fazer uma discussão teórico-conceitual (capítulo 2), sócio-histórica e normativo-legal (Capítulo 3) a fim de pavimentar o terreno reflexivo, envolvendo crianças e adolescentes e sua garantia aos direitos fundamentais que complementam o direito à convivência familiar e comunitária prescrito no artigo 4º do ECA. A moradia adequada (ou digna), conforme discutido neste TCC, se insere no contexto de garantia de direitos de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e prioridade, portanto, fundamentais nas políticas públicas, sobretudo, sociais.

Contudo, identificamos que os processos de participação nessa comunidade envolvendo crianças e adolescentes ainda são inexistentes, e as crianças e adolescentes que estavam presentes na oficina nunca participaram de qualquer discussão sobre moradia adequada. Entretanto, o exercício de participação realizado com a oficina possibilitou concluir que é possível que crianças e adolescentes sejam ouvidos em suas necessidades e que o poder público e todo o Sistema de Garantia de Direitos (SDG) de crianças e adolescentes devem promover e estimular a participação desses sujeitos como titulares de sua história. O exercício possibilitou evidenciar como se dá uma participação política e coletiva de crianças e de adolescentes quando lhes são fornecidos os instrumentos e recursos necessários a essa participação. Foi, portanto, de extrema importância vivenciar uma experiência político-pedagógica de participação protagonista de crianças e adolescentes na identificação de suas demandas e necessidades relativas à moradia adequada, que foi incorporada no PLUSARF e PTTS.

A articulação de ambas as políticas, infância e adolescência e política de habitação, favoreceu, mediante os resultados apresentados, a importância de se promover a participação desses sujeitos. Foi também de fundamental importância percorrer as políticas sociais, em seus conceitos gerais, bem como aprofundar as normativas legais e institucionais das políticas da infância e juventude e de habitação, com o interesse de buscar se ambas conversavam e se articulavam como proposta participativa. Para alcançar o objetivo proposto, adentramos no estudo das políticas de habitação e da criança e adolescente, bem como

procuramos mergulhar na história da habitação em nosso país e nos processos de exclusão e segregação espacial que estão profundamente relacionados com a questão social e, sobretudo, com o contexto histórico em que as crianças e os adolescentes viveram no Brasil.

Acreditamos que promover a participação de crianças e adolescentes ainda é um desafio, mas que precisa ser iniciado em grande escala em articulação com todas as políticas públicas sociais, e não somente na habitação, conforme apontado neste TCC. O simples fato de crianças e adolescentes não terem parte em espaços de participação democráticos denota a violação do direito de participação, do exercício de cidadania, previstos nos marcos regulatórios direcionados a crianças e adolescentes como o ECA e o PNCFC e PDDHCA preconizam: a participação de crianças e de adolescentes nos espaços de planejamento e construção. Vinculamos esse direito aos espaços de planejamento do desenvolvimento urbano da PNH, como política pública social e como direito constitucional de moradia adequada tanto para crianças e adolescentes quanto para toda a sociedade. Sem a articulação prática e efetiva das políticas públicas, não há como garantir a participação. Para que as crianças e os adolescentes possam ser inseridos como participantes protagonistas nos espaços políticos de decisões, se faz necessário que todas as políticas sociais conversem e se relacionem com a política da infância e juventude.

O estudo nos proporcionou concluir que ambas as políticas possuem determinações alicerçadas na participação democrática, entretanto a Política Nacional de Habitação não propõe a participação de crianças e de adolescentes, deixando uma lacuna de grande importância, haja vista a grande massa de crianças e adolescentes moradores de comunidades em situação de extrema vulnerabilidade social que não estão sendo contemplados com planos e projetos de habitação de interesse social, mas que possuem plena condição de responder e indicar quais suas necessidades e vontades, porém não estão sendo chamados a participar, tendo seus direitos violados.

Na busca de compreender o porquê de a participação ser ainda tão escassa e quase nula na vida desses sujeitos, procuramos conhecê-los em seu contexto sócio-histórico e político, apresentado no Capítulo II, buscando o percurso histórico de crianças e de adolescentes como menores até passarem a ser considerados sujeitos de direitos nos dias atuais. Compreendemos que, por se tratar de uma condição atual, “sujeitos de direitos” após décadas de tratamento como objetos de intervenção, essa condição ainda está em processo de desenvolvimento e de quebra de estigmas. Afinal, crianças e adolescentes têm condição de apresentar seu olhar e voz com relação à sua própria vida? O estudo e o exercício prático desta vivência possibilitaram-nos concluir que sim, crianças e adolescentes, dentro de sua

condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, possuem plena condição de participar como protagonistas de sua própria história, contrapondo, no sentido prático e real, as normativas do antigo Código de Menores e buscando uma quebra de estigma direcionada a esses sujeitos. Crianças e adolescentes são capazes de contribuir com o aprimoramento das políticas públicas, sobretudo sociais, principalmente aquelas que se relacionam com suas próprias vivências como faixa etária e como comunidade.

As políticas sociais de habitação, educação, saúde, esporte e lazer, cultura, entre outras, precisam abrir espaços participativos para crianças e adolescentes numa perspectiva de fazerem parte dessa sociedade, independentemente de classe social, de zoneamento municipal e de todas as questões que recortam e dividem essa sociedade. Crianças e adolescentes são parte da sociedade e precisam ser ouvidos, precisam, antes de tudo, ser estimulados a participar, quebrando uma cultura de não participação advinda do público adulto que, na maioria das vezes, não lotam os espaços públicos de discussão.

Por fim, os estudos para a elaboração deste TCC e o exercício prático de vivência participativa proposto, foram de suma importância para refletir o que é a participação protagonista, e nos deixaram muitos questionamentos de como formular e executar essas ações, de como propor diálogos e articulações entre as políticas públicas sociais com o objetivo de garantir essa nova demanda participativa e tão ativa em suas colocações e questionamentos.

Cabe, contudo, deixar em aberto a reflexão: *Só se aprende a participar participando!* É a partir dessa premissa que todos os desafios estão sendo colocados para os profissionais, agentes sociais, órgãos governamentais e demais envolvidos com a política da criança e do adolescente, bem como com as demais políticas públicas sociais.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. *A participação de crianças e adolescentes e os Planos de Educação*. 1. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

BEHRING, Elaine Rosseti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 51.

BEHRING, Elaine Rosseti. *Política Social no capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. São Paulo: Campus, 1992.

BONDUKI, Nabil. *Política Habitação e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. 2011. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015.

BORDENAVE, Juan E. Dias. *O que é participação*. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BOSCHETTI, Ivanete. O futuro das políticas sociais no governo Lula. In: *Revista Katálysis*, Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio Econômico. Departamento de Serviço Social. – n.1 (junho 1997) -. Florianópolis: Editora da UFSC, v. 10 n° 1 – janeiro-junho, 2007.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues, BORGES, Maristela Correa. A pesquisa Participante: um momento da educação popular. *Rev. Ed. Popular*, Uberlândia, v. 6, p.51-62. jan./dez. 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL. *Curso a Distância: Trabalho Social em Programas de Habitação de Interesse Social*. 2ª ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2014a.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. “ECA”. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2006a.

BRASIL. *Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 1990. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8080.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília: MCidades, 2010a.

BRASIL. *Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes*. Brasília: CONANDA, 2011.

BRASIL. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: MDS, 2006b.

BRASIL. *Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014*. Manual de Instruções do Trabalho Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2014b.

BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos. *Direitos humanos de crianças e adolescentes: 20 anos do ECA*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010b.

CARDOSO, Beatriz. Estatuto da Cidade e Marco Legal da Regularização Fundiária. In: MACEDO, Otilie Macedo *et al.* (coord.). *Acesso à terra Urbanizada – Implementação de Planos Diretores e Regularização Fundiária Plena – Aula 7*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

CASTANHEIRA, Andréa. *Os impactos do Progresso: Deslocamento compulsório de famílias no município de Palhoça/SC, em face da duplicação da BR-101/SC*. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Estatuto da Criança e do Adolescente, Código de Menores e Políticas Públicas*. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tySgMnUm-yA>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da; MENDEZ, Emílio Garcia. v. 4. *Das Necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. (Série Direitos da Criança)

COSTA, Antônio Carlos Gomes da; VIEIRA, Maria Adenil. *Protagonismo juvenil: adolescência, educação e participação* 2. ed. São Paulo: FTD; Salvador, BA: Fundação Odebrecht, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre Cidadania e Modernidade. Transcrição de conferência (revista para esta publicação) pronunciada na EMBRATEL, com transmissão em rede nacional executiva, em 20 de maio de 1994, num ciclo de debates sobre “Modernidade”. *Revista Praia Vermelha*, n. 1, 1997.

DEMO, Pedro. *Pobreza Política*. 4. ed., v. 27. Campinas, SP: Autores Associados, 1994. (Coleção Polêmicas do nosso tempo)

DICIO. *Dicionário Online de Português*. s/d. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/sesmaria>>. Acesso em: 27 maio 2015.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política Social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. In: *Revista Katálysis*, Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio Econômico. Departamento de Serviço Social. – n.1 (junho 1997) -. Florianópolis: Editora da UFSC, v. 10 n° 1 – janeiro-junho, 2007, p. 24.

FARIAS, Vilson Francisco de. *Palhoça: natureza, história e cultura*. Florianópolis, SC: Ed. do Autor, 2004.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade. In: MACEDO, Otilie Macedo *et al.* (coord.). *Acesso à terra Urbanizada – Implementação de Planos Diretores e Regularização Fundiária Plena – Aula 7*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: A vontade de saber*, tradução de Maria Thereza da Costa de Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1988.

FUCHS, Andréa Marcia S. Lohmeyer. Em se falando de Brasil: Afinal qual cidadania do adolescente em conflito com a lei? Infância e Juventude. *Revista do Instituto de Reinserção Social*, Abril-Junho - 2006.2. Lisboa, Portugal: Ministério da Justiça, 2006.

FUCHS, Andréa Marcia S. Lohmeyer. *Entre o direito legal e o real: O desafio à efetivação da cidadania do adolescente autor de ato infracional. A experiência da Medida Socioeducativa de Semiliberdade*. 2004. 221 páginas. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília. Brasília, julho de 2004.

FUCHS, Andréa Marcia S. Lohmeyer. *Municipalização da execução das medidas em meio aberto: possíveis caminhos para a consolidação de uma política pública*. Prêmio Socioeducando 3ª Edição: práticas promissoras, garantindo direitos e políticas públicas. 1. ed. São Paulo: Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente: Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República — SDH-PR, 2010.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, Carla B.; PINSKY, Jaime (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

GOULART, Daniela Cristina Soares; SOARES, Ana Cristina Nassif. Famílias e dependência de drogas: interface com as políticas públicas. *III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais*. Expressões socioculturais da crise do capital e as implicações para a garantia dos direitos sociais e para o Serviço Social. 2013. Belo Horizonte, CRESS, 6ª região. Disponível em: <<http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/FAM%C3%8DLIAS%20E%20DEPEND%C3%8ANCIA%20DE%20DROGAS.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/pdf/padrao_vida_pdf.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2015.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2011*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

JUSTINO, Juliane Caetano. *A Política de habitação em Santa Catarina em tempos recentes (1986 – 2009)*. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

LUCA, Tânia Regina. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Carla B.; PINSKY, Jaime (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. São Paulo: USP. 2003. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2015.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado – metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 4, São Paulo, out-nov, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004>. Acesso em: 02 maio 2015.

MARQUES, Cheyenne Vieira. *A Participação dos Usuários do Programa Habitar Brasil BID-MOCOTÓ: Desafios para a intervenção profissional do Serviço Social*. 2006. (Trabalho de Conclusão de Curso) – UFSC, 2006.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, Sara Raquel F. Q. Política Habitacional e Segregação: O Estado reproduzindo as ações do mercado. *XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

MÉNDEZ, Emílio García. *Infância e Cidadania na América Latina*. São Paulo: Hucitec/Instituto Airton Senna, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MOREIRA, Márcio Alan Menezes. *A participação de crianças e adolescentes e os Planos de Educação*. 1. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos participativos, construção democrática e política pública: riscos de despolitização da participação da sociedade civil na cultura política brasileira. In: *SER SOCIAL: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília*. Departamento de Serviço Social. (Questões urbanas e políticas públicas). v. 17, jul.-dez. de 2005), p. 197-218.

NUNES, Ana Paula Gomes. *Relatório final de estágio supervisionado I e II - UFSC*. Florianópolis, 2015 (mimeo).

OLIVA, Jimena Cristina G. Aranda; KAUCHAKJE, Samira. As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes. In: *Revista Katálysis*, Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio Econômico. Departamento de Serviço Social. – n.1 (janeiro-junho) -. Florianópolis: Editora da UFSC, v. 12 nº 1 – janeiro-junho, 2009, p. 23.

OLIVEIRA, Íris Maria de. Cultura políticas, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete (org). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade; para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

PACHECO JÚNIOR, Israel; TORRES, Michelangelo Marques. Educação Popular na Perspectiva Freiriana. In: ASSUMPÇÃO, Raiane (org.). *Educação Popular*. v. 3. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

PALHOÇA. Lei municipal nº 2969, de 12 de dezembro de 2008. Acresce dispositivo à lei nº 19, de 07 de abril de 1993. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/p/palhoca/lei-ordinaria/2008/296/2969/lei-ordinaria-n-2969-2008-acresce-dispositivo-a-lei-n-19-de-07-de-abril-de-1993.html>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Rosangela D. O.; TABOADA Kleyd J. *Cidades, Desigualdades e territórios*. Aula 1. BRASIL. Curso à Distância, Trabalho Social em Programas de Habitação de Interesse Social. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2014.

PEREIRA, Potyara A. P. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: CFESS/ABEPSS/CEAD/UNB. *Capacitação em serviço social: Módulo 1: Crise contemporânea, questão social e serviço social*. Brasília: CAED, 1999.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PONTUAL, Helena Daltro. *Superávit*. Senado Notícias. s/d. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em: 21 maio 2015.

PORTAL BRASIL. *Período republicano teve início em 1889, com a proclamação da República pelo Marechal Deodoro*. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/brasil-republica>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

PROMENINO. Fundação Telefônica Vivo. *Conanda aprova Plano Decenal*. 2011. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/noticias/especiais/conanda-aprova-plano-decenal>>. Acesso em: 16 maio 2015.

QUEIROZ, Maria C.; GROS, Marielle C. *Ser Jovem num bairro de habitação social*. Especificidade dos processos de transição para a vida adulta. Porto (Portugal): Campo das Letras Editores, 2002.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e cidade: notas sobre a questão social em São Paulo. In: *Serviço Social e Sociedade*. Gestão Pública. Revista Quadrimestral de Serviço Social. nº 90 – Ano XXVII – Junho, 2007, p. 9.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

RIZZINI, Irene; PILOTTI Francisco (org.). *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROLNIK, Raquel (coord.). *Estatuto das Cidades*. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputado; Coordenação de publicações, 2001.

ROLNIK, Raquel. *Moradia Adequada*. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-j2Q4Th51Ek>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

SARMENTO, Helder Boska de Moraes. Rediscutindo os instrumentos e as técnicas em serviço social. In: _____. *Textos de teoria e prática de Serviço Social: estágio profissional em Serviço Social na UFPA*. v. 1. Belém: UFPA, 2005.

SC ENGENHARIA E GEOTECNOLOGIA LTDA. PLUSARF. *Plano de Urbanização, Saneamento e Regularização Fundiária – PLUSARF e Plano de Trabalho Técnico Social – PTTS do Complexo Turístico Cambirela (PAC 2 – Praia do Pontal) – elaboração*. Florianópolis, 2014.

SIGNIFICADOS. Website. *Significado de Política*. s/d. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/politica>>. Acesso em: 24 abril 2015

SILVA, Antônio Manoel da. *Furadinho: Fragmentos de sua história*: Ed. do Autor, 2010.

SIMIONATTO, Ivete *et al.* Estado, cidadania e políticas sociais: estratégias capitalistas e luta de classes. In: FAGUNDES, Helenara Silveira; SAMPAIO, Simone Sobral (org.). *Serviço Social: questão social e direitos humanos*. v. 1. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2014.

TUMELERO, Silvana Marta; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro (org.). Estratégias da Ação Intersetorial nas Políticas Públicas. *Serviço Social: questão social e direitos humanos*. v. 1. Florianópolis: UFSC, 2014.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *O direito de ser adolescente: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades*. Brasília, DF: UNICEF, 2011.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos Alvito (org.). *Um século de favela*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

APÊNDICE A — Aplicação de questionário



UFSC UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

I – IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____ Idade: _____

Sexo: Feminino () Masculino ()

1. O que você costuma fazer quando não está na escola?

II – QUESTÕES SOBRE MORAR BEM

2. Você gosta de morar na comunidade do Pontal?

- () Sim.
 () Não.
 () Mais ou menos.

Por quê? _____

3. O que você entende por “moradia digna”?

III – QUESTÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO

4. Na sua comunidade acontecem encontros deste tipo, onde você possa participar?

- () Sim. Qual? _____
 () Não.

5. Você já participou de algum encontro sobre moradia digna?

- () Sim. Onde? _____ Qual? _____
 () Não.

6. Você acha importante sua participação neste encontro?

- () Sim.
 () Não.

Por quê? _____

APÊNDICE B – Convite

 <p>PLANO DE URBANIZAÇÃO, SANEAMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PLUSARF E PLANO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL - PTTS</p> <p>COMPLEXO TURÍSTICO CAMBIRELA PRAIA DO PONTAL</p> <p>A empresa SC Engenharia, responsável pela elaboração do PLUSARF e PTTS, em conjunto com a Universidade Federal de Santa Catarina está realizando a "Oficina – O Direito à moradia digna de crianças e adolescentes da comunidade Pontal"</p> <p>Convidamos a crianças e/ou adolescentes desta residência a participar deste evento que acontecerá no próximo sábado dia 06/12/2014 às 13h00 no "Antigo Boliche".</p> <p>Para efetuar sua inscrição é necessário autorização do responsável!</p> <p>NÃO DEIXE DE PARTICIPAR!</p> <p>A participação das crianças e adolescentes nos espaços de planejamento de sua comunidade é muito importante!</p> <p>Maiores informações: 3031-7216 com Cheyenne ou Ana</p> 	 <p>PLANO DE URBANIZAÇÃO, SANEAMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PLUSARF E PLANO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL - PTTS</p> <p>COMPLEXO TURÍSTICO CAMBIRELA PRAIA DO PONTAL</p> <p>A empresa SC Engenharia, responsável pela elaboração do PLUSARF e PTTS, em conjunto com a Universidade Federal de Santa Catarina está realizando a "Oficina – O Direito à moradia digna de crianças e adolescentes da comunidade Pontal"</p> <p>Convidamos a crianças e/ou adolescentes desta residência a participar deste evento que acontecerá no próximo sábado dia 06/12/2014 às 13h00 no "Antigo Boliche".</p> <p>Para efetuar sua inscrição é necessário autorização do responsável!</p> <p>NÃO DEIXE DE PARTICIPAR!</p> <p>A participação das crianças e adolescentes nos espaços de planejamento de sua comunidade é muito importante!</p> <p>Maiores informações: 3031-7216 com Cheyenne ou Ana</p> 
 <p>PLANO DE URBANIZAÇÃO, SANEAMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PLUSARF E PLANO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL - PTTS</p> <p>COMPLEXO TURÍSTICO CAMBIRELA PRAIA DO PONTAL</p> <p>A empresa SC Engenharia, responsável pela elaboração do PLUSARF e PTTS, em conjunto com a Universidade Federal de Santa Catarina está realizando a "Oficina – O Direito à moradia digna de crianças e adolescentes da comunidade Pontal"</p> <p>Convidamos a crianças e/ou adolescentes desta residência a participar deste evento que acontecerá no próximo sábado dia 06/12/2014 às 13h00 no "Antigo Boliche".</p> <p>Para efetuar sua inscrição é necessário autorização do responsável!</p> <p>NÃO DEIXE DE PARTICIPAR!</p> <p>A participação das crianças e adolescentes nos espaços de planejamento de sua comunidade é muito importante!</p> <p>Maiores informações: 3031-7216 com Cheyenne ou Ana</p> 	 <p>PLANO DE URBANIZAÇÃO, SANEAMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PLUSARF E PLANO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL - PTTS</p> <p>COMPLEXO TURÍSTICO CAMBIRELA PRAIA DO PONTAL</p> <p>A empresa SC Engenharia, responsável pela elaboração do PLUSARF e PTTS, em conjunto com a Universidade Federal de Santa Catarina está realizando a "Oficina – O Direito à moradia digna de crianças e adolescentes da comunidade Pontal"</p> <p>Convidamos a crianças e/ou adolescentes desta residência a participar deste evento que acontecerá no próximo sábado dia 06/12/2014 às 13h00 no "Antigo Boliche".</p> <p>Para efetuar sua inscrição é necessário autorização do responsável!</p> <p>NÃO DEIXE DE PARTICIPAR!</p> <p>A participação das crianças e adolescentes nos espaços de planejamento de sua comunidade é muito importante!</p> <p>Maiores informações: 3031-7216 com Cheyenne ou Ana</p> 

APÊNDICE C - Termo de Assentimento

TERMO DE ASSENTIMENTO

TERMO DE ASSENTIMENTO INFORMADO LIVRE E ESCLARECIDO

(Crianças de 8 a 11 anos — Adolescentes de 12 a 16 anos)

Informação geral: O assentimento informado para a criança/adolescente não substitui a necessidade de consentimento informado dos pais ou guardiões. O assentimento assinado pela criança/adolescente demonstra a sua cooperação no evento e na pesquisa.

Título do Projeto

“Oficina — O Direito à moradia digna de crianças e adolescentes da comunidade Pontal”

Investigador: Acadêmica Ana Paula Gomes Nunes – Universidade Federal de Santa Catarina.

Local da Pesquisa: Antigo Boliche da Comunidade Praia do Pontal.

Endereço: Rua Anna Rack Dieckmann, nº 80 – Praia do Pontal, Palhoça/SC.

O que significa assentimento?

O assentimento significa que você concorda em fazer parte de um grupo de crianças/adolescentes da sua faixa de idade para participar de um evento/pesquisa. Serão respeitados seus direitos e você receberá todas as informações por mais simples que possam parecer.

Pode ser que este documento denominado TERMO DE ASSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO contenha palavras que você não entenda. Por favor, peça ao responsável pelo evento/pesquisa ou à equipe para explicar qualquer palavra ou informação que você não entenda claramente.

Informação ao sujeito da pesquisa

Você está sendo convidado(a) a participar de uma oficina para identificar a necessidades emergentes da sua comunidade. Este evento/pesquisa tem como o objetivo promover sua participação no planejamento urbano de sua comunidade.

As crianças/adolescentes irão participar de uma oficina que pretende identificar:

“O que é preciso ter na minha comunidade para eu tenha uma moradia digna?”

Esta oficina irá garantir que as crianças e adolescentes de sua comunidade possam também contribuir com suas opiniões neste projeto. As opiniões serão apresentadas de diversas formas: bate-papo, desenho, questionário.

Importante saber

A utilização das imagens/áudios será destinada somente para o relatório da pesquisa e ficarão sob sigilo. Você só deve participar se concordar com tudo que leu neste termo.

Caso você aceite participar, é importante saber como será o evento/pesquisa

1. o evento será das 13h às 17h;
2. na chegada, você receberá uma etiqueta de identificação para colar na roupa;
3. no início, teremos uma conversa com todos os integrantes para explicar como será o encontro;
4. após a conversa, os integrantes serão separados em dois grupos, e cada grupo irá participar de uma oficina adequada à sua idade;
5. após a oficina, é a pausa para o lanche... Surpresa!...
6. depois do lanche, teremos outra atividade;
7. encerramento e Sobremesa... Surpresa!...

A participação é voluntária e, caso você opte por não participar, não terá nenhum prejuízo ou represálias.

Contato para dúvidas

Se você ou os responsáveis por você tiver(em) dúvidas com relação ao estudo, direitos do participante o, no caso de riscos relacionados ao estudo, você deve contatar o(a) Investigador(a) do estudo ou membro de sua equipe: Cheyenne ou Ana, fone (48) 3031-7216.

DECLARAÇÃO DE ASSENTIMENTO DO SUJEITO DA PESQUISA

Eu li e discuti com o responsável pelo presente estudo os detalhes descritos neste documento. Entendo que eu sou livre para aceitar ou recusar, e que posso interromper a minha participação a qualquer momento sem dar uma razão. Eu concordo com que os dados coletados para o estudo sejam usados para o propósito acima descrito.

Eu entendi a informação apresentada neste TERMO DE ASSENTIMENTO. Eu tive a oportunidade para fazer perguntas, e todas as minhas perguntas foram respondidas.

Eu receberei uma cópia assinada e datada deste documento DE ASSENTIMENTO INFORMADO.

NOME DA CRIANÇA /ADOLESCENTE	ASSINATURA	DATA
------------------------------	------------	------

Ana Paula Gomes Nunes	ASSINATURA	DATA
NOME DO INVESTIGADOR		

APÊNDICE D – Termo de Consentimento

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr.(a.) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa **“O que é preciso ter na minha comunidade para eu tenha uma moradia digna?”**. Nesta oficina, pretendemos promover a participação das crianças e adolescentes da comunidade Pontal na elaboração do PLUSARF e PTTS, contribuindo com seu protagonismo nas ações de planejamento urbano de sua comunidade, enfatizando a necessidade e importância da participação desses sujeitos nos espaços de interesse comunitário aos gestores da Política de Habitação. Esperamos que outros produtos técnicos a serem desenvolvidos nos processos de urbanização e regularização fundiária considerem imprescindível a participação e voz das crianças e adolescentes, de modo que no futuro essa prática possa ser inserida nos Termos de Referência.

Para esta pesquisa, adotaremos uma ação que contemplará a **“Oficina – O Direito à moradia digna de crianças e adolescentes da comunidade Pontal”** e que possibilitará identificar as necessidades e demandas da comunidade sob a ótica das crianças e adolescentes moradores do Pontal. A realização será no “Antigo Boliche”, como é conhecido por todos os moradores, espaço cedido por uma das moradoras mais antigas da comunidade. Nessa oficina, propõe-se levantar conceitos de democracia, participação e moradia digna no âmbito do desenvolvimento urbano com uma linguagem e instrumentos lúdicos e acessíveis a este público.

Para participar deste estudo, o Sr.(a.) não terá nenhum custo nem receberá qualquer vantagem financeira. Terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária, e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador, que tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável, na **“SC Engenharia”**, e a outra será fornecida ao senhor. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de cinco anos, e após esse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde), utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____, portador do documento de identidade _____ fui informado(a) dos objetivos da pesquisa e OFICINA: **“O que é preciso ter na minha comunidade para eu tenha uma moradia digna?”** de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Palhoça, _____ de _____ 2014.

Nome	Assinatura participante	Data
------	-------------------------	------

Nome	Assinatura pesquisador	Data
------	------------------------	------

Nome	Assinatura testemunha	Data
------	-----------------------	------

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

Universidade Federal de Santa Catarina - Campus Trindade

Pesquisador Responsável: Ana Paula Gomes Nunes

Acadêmica do Curso de Serviço Social – UFSC

Fone: (48) 8457-6603

E-mail: ananunes@outlook.com

APÊNDICE E – Avaliação do Evento



UFSC UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

I – AVALIAÇÃO DO EVENTO

O QUE VOCÊ ACHOU:	BOM	REGULAR	RUIM
DO EVENTO			
DA EQUIPE			
DA OFICINA			
DO LANCHE			
DO LOCAL			
DO HORÁRIO			

APÊNDICE F — Lista de Presença do Evento



PLANO DE URBANIZAÇÃO, SANEAMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PLUSARF
E PLANO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL - PTTS

Complexo Turístico Cambirela (PAC 2 - Praia do Pontal)

LISTA DE PRESENÇA

DATA: 10/12/2014

OFICINA “O DIREITO A MORADIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DA COMUNIDADE PONTAL”

NOME	OBSERVAÇÃO	ASSINATURA
Ana Beatriz Bittencourt		
Ana Paula Bittencourt		
Ana Karolina de Paula Oliveira		* Ana Karolina
Anderson (irmão do Lucas)	Assinar o Termo de Assentimento	
Bryan da Silva		
Cesar Fabiano de Souza Witkoski		* Cesar Fabiano de Souza Witkoski
Darci		
Eduardo Rodrigues		* Eduardo Rodrigues
Erick Marcos Barros		* Erick Marcos Barros
Ester Vieira		
Felipe Pacheco Ferreira		
Gabriel Zambiasi		
Guilherme	Assinar o Termo de Assentimento	
Jefferson Douglas		* JEFFERSON DOUGLAS
Luidy dos Santos Machado		* Luidy dos Santos
Lucas (irmão do Anderson)		
Maicler		* MAICLER
Patrick Floriani Silva		
Sabrina Gonçalves Mendes		
Sunshine Sandra da Silva Sarmento		
Yuri de Lima		
Wilson	Assinar o Termo de Assentimento	

