

## **AS POLÍTICAS SOCIAIS E SEUS REBATIMENTOS NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: DE FERNANDO HENRIQUE A LULA**

Fabricia Maria Milanezi<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Este artigo analisa as políticas sociais desenvolvidas durante o último Governo Fernando Henrique e o primeiro Governo Lula, com um recorte temporal entre 1999 a 2006, e os rebatimentos na Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, tendo como referência a Doutrina da Proteção Integral, que tem o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei Federal 8.069, como marco legal dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Criança e Adolescente; Direitos Humanos, Governo Fernando Henrique e Governo Lula.

### **1 INTRODUÇÃO**

A Doutrina da Proteção Integral desenvolvida no Brasil tem como pilares os princípios proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, na Declaração Universal sobre os Direitos da Criança de 1959 e na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989.

Todo este arcabouço legal ganhou força e adeptos no Brasil a partir da década de 80 dentro de um âmbito mais geral com o processo de redemocratização do país e a concepção da nova Constituição Brasileira.

Legalmente a Doutrina da Proteção Integral tem início no Brasil com a Constituição Federal de 1988, mais especificamente no Artigo 227<sup>2</sup>, o qual mais tarde culminou na

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca, Espanha - USAL. E-mail: [fmilanezi@yahoo.com.br](mailto:fmilanezi@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988, Art. 227°.

elaboração da Lei Federal, nº 8069/90, chamada de Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, Lei específica sobre a Proteção Integral da Criança e do Adolescente no Brasil.

A partir das sistematizações e reflexões deste estudo, tratando-se da política pública na área da criança e do adolescente, entende-se que a responsabilidade pela efetivação e consolidação das mesmas é do Estado, que implanta o projeto de Governo através de programas específicos. Sendo assim, quando o Estado não implementa as políticas públicas que devem efetivar os direitos na área da criança e do adolescente, ele passa de responsável pela política para ser o responsável pela negligência e omissão dos direitos expressos legalmente na Doutrina da Proteção Integral.

Com o intento de compreender os desdobramentos da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Brasil, de responsabilidade do poder público governamental, dentro de uma nova estrutura inaugurada, tendo como pilares de um lado a Política de Proteção Integral e suas legislações, e de outro a Política Neoliberal proposta por organismos internacionais, o presente artigo propõe-se analisar como as políticas sociais entre os Governos Fernando Henrique e Lula se constituíram e seu rebatimento na Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, e em que medida se pode relacionar um período ao outro.

## **2 APONTAMENTOS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL DESENVOLVIDAS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE**

A política social proposta pelo Governo Fernando Henrique, segundo Draibe (2003), já estava anunciada no Programa Eleitoral para Presidência da República de 1994, intitulado *Mãos à Obra* (CARDOSO, 1994) e também no documento *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social* (BRASIL, 1996).

O modelo econômico e político implementado no Governo Fernando Henrique ditava que os direitos sociais e conseqüentemente as políticas sociais deveriam ser restringidos sob o argumento da escassez de recursos. Para tanto, desenvolvia-se a política social numa lógica focalizada dando ênfase à descentralização dos programas, com a execução sendo realizada

em parceria com instituições não governamentais e com a iniciativa privada, ficando o Estado com a tarefa restrita da coordenação e financiamento das políticas públicas. Para Iamamoto:

(...) o Governo considera que o Estado deve deixar de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social” para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento, transferindo para o setor privado, as atividades que possam ser controladas pelo mercado. Isso vai se traduzir na generalização da privatização das empresas estatais e na publicização dos serviços de saúde, educação e cultura. Tornando possível que o estado abandone o papel de executor direto desses serviços (IAMAMOTO, 2001 p. 120).

Uma vez desenhada às propostas de governo e aprovadas pela maioria da população, a sua efetivação não aconteceu como estava previsto. “O Governo Fernando Henrique partia do princípio de que as funções do Estado deveriam ser de coordenar e financiar as políticas públicas e não de executá-las” ( REZENDE, 2007, P.26).

Contraditoriamente aos parâmetros legais e às propostas de Governo que foram registradas e documentadas, e que exigiam a efetivação de políticas sociais públicas universais que atendessem a toda população, o modelo econômico e político de Fernando Henrique fragilizou os direitos sociais e consequentemente as políticas sociais com limites na alocação de recursos (GERRA, 2005).

As reformas necessárias, apresentadas nas propostas governamentais, aconteceram de forma branda e insuficiente. A área de caráter universal como educação ficou limitada e focalizada (DRAIBE, 2003). “Enquanto cresciam as demandas, o Governo Fernando Henrique sistematicamente cortava recursos, e isto em todos os programas na área de educação” (NETTO, 1999, p. 68). Em relação à saúde, teve avanços com a inserção de programas novos como o Programa Saúde da Família - PSF (ações básicas e da focalização nas famílias e áreas mais carentes), criação de agências reguladoras como a Agência Nacional de Saúde - ANS, o reforço da Vigilância Sanitária e o controle da mortalidade infantil.

O Governo Fernando Henrique instituiu a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, imposto criado provisoriamente para abarcar recursos para a saúde, porém em algumas áreas da saúde aconteceu um estrangulamento dos recursos, “nos grandes programas do Ministério: entre 1995 e 1998, o Programa Saúde teve uma perda

de 4,8 bilhões de Reais e o Programa Saneamento gastou em 1998 menos que em 1995” (NETTO, 1999, p. 83).

Nas propostas direcionadas ao emprego, ao trabalho e renda, à previdência social e aos programas de proteção do trabalho, foram as áreas de política social que mais foram influenciadas pelas mudanças globais e os processos de reestruturação produtiva. Assim Fernando Henrique, “desde seus primeiros dias de trabalho no Planalto, presidiu um Governo direcionado contra os interesses e as aspirações da massa dos trabalhadores brasileiros” (NETTO, 1999, p. 82).

A política destinada ao trabalho sofreu muitas perdas, assim como a assistência e a previdência. O debate sobre a legislação sindical e trabalhista vem sofrendo mudanças e perdas para os trabalhadores desde os anos de 1990, favorecendo a flexibilização do sistema brasileiro de relações de trabalho. São muitos os exemplos que podem ilustrar essa realidade como: a desindexação salarial; a extensão da abrangência do contrato por tempo determinado; a instituição do banco de horas; a instituição da modalidade da suspensão do contrato de trabalho; a instituição do regime de trabalho em tempo parcial; entre outras (DRAIBE, 2003).

A Política de Assistência Social que foi impulsionada com a Constituição de 1988 pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 1993, como política pública fundada nos direitos sociais, associada a ações permanentes, dirigidas aos setores vulneráveis, segundo suas necessidades, também não foi desenvolvida durante o Governo Fernando Henrique, tal qual constava em seu programa presidencial.

Mudanças ocorreram como a extinção da Legião Brasileira de Assistência - LBA, e com a implantação em todo o País de instituições e órgãos para providenciar que a LOAS fosse efetivada, como por exemplo, o Conselho Nacional da Assistência Social - CNAS, o Fundo Nacional da Assistência Social - FNAS, assim como conselhos e os fundos estaduais e municipais. “Implantou-se outra frente de ação, voltada ao combate à pobreza, primeiro com o Programa Comunidade Solidária; em seguida, no segundo mandato, com o Programa Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social” (DRAIBE, 2003, P.101).

O conjunto de políticas e de programas governamentais, que se estruturava em função da assistência social e do combate à fome e à pobreza, sempre teve recursos escassos.

Segundo Cardoso Jr e Jaccoud (2005), o Gasto Social Federal, 1995-2002, destinou 2,4% ao custeio dos programas institucionais da Assistência Social, como “Benefício de Prestação Continuada-BPC, Serviço de Ação Continuada - SAC, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI e Brasil Jovem, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS”( CARDOSO JR; JACCOUD, 2005. p. 37).

É importante destacar também que muitos programas desenvolvidos durante os Governos Fernando Henrique tiveram centralidade nas ações focalizadas de transferência de renda com possibilidade de enfrentamento à pobreza, ou seja, são programas que estão localizados numa vertente distinta da representada pela LOAS. Assim, foram desenvolvidos programas destinados à política social associada aos objetivos de garantir mínimos sociais, sem enfoque universal democratizante e de acesso aos direitos sociais pela via da emancipação humana, e sim *para o pobre, uma política social pobre*.

### **3 APONTAMENTOS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL DESENVOLVIDAS NO GOVERNO LULA**

No atual estágio do País, as prioridades relativas à dimensão social do desenvolvimento são as seguintes: a) ampliação do nível de emprego, para prover ocupação aos que ingressam no mercado de trabalho, reduzir o desemprego e combater a precariedade do emprego; b) melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo e de uma tributação não regressiva; c) crescente universalização da moradia própria, dos serviços urbanos essenciais (saneamento e transporte coletivo) e de direitos sociais básicos (saúde, educação, previdência e proteção do emprego); d) combate à fome e à pobreza absoluta, com assistência social aos excluídos<sup>3</sup>.

O Programa de Governo PT/Lula indicava para a sociedade os planos para a área social após a eleição de 2002. O Governo apresentava ao longo dos anos uma estreita relação com os movimentos sociais; as pastorais sociais; e a sociedade civil organizada. Assim as indicações do Governo Lula na área social podem dizer que também eram recomendações desses movimentos organizados que tinham bandeiras em defesa dos trabalhadores, dos empobrecidos e das ditas minorias do País.

---

<sup>3</sup> Programa de Governo PT/Lula à Presidência da República. **Crescimento, Emprego e Inclusão Social**, 2002.

Lula, após a vitória nas eleições de 2002, assume a Presidência da República com apoio desses grupos sociais que, até certo ponto, estabeleciam um consenso sobre o comprometimento desse Governo junto às lutas sociais. Os movimentos sociais esperavam, mesmo que não tão ingenuamente, que o Governo de esquerda fosse implementar os direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Assim como abarcar lutas históricas dos trabalhadores e reivindicatórias e até mesmo incorporar e protagonizar políticas públicas e sociais universais, justas e equânimes.

Porém governar o Brasil em 2002 significava assumir um País com um projeto já consolidado e implementado ainda na década de 1990. A conhecida *Herança Maldita*<sup>4</sup> herdada pelo PT, fez com que muitas vezes “o FMI estabelecesse as bases do programa de Governo para os quatro anos do Governo Lula” (COGGIOLA, 2004, p.27).

Mesmo com os limites apresentados, destaca-se no primeiro Governo Lula a melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo, verificou-se a partir de dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, que no primeiro ano do Governo Lula (2003), “o reajuste aplicado ao salário mínimo foi de 20,00%, para uma inflação acumulada de 18,54%, correspondendo a um aumento real de 1,23%.” (DIEESE, 2010, p. 12). Embora pequeno esse aumento já mostrava ganhos reais em relação ao salário mínimo do trabalhador.

No ano seguinte, 2004, a elevação do salário mínimo foi de 8,33%, sendo alterado, em 2005, em 15,38%. Em 2006, a inflação foi de 3,21% e o reajuste foi de 16,67%, o que corresponde a um aumento real de 13,04%. Tais dados apresentam um aumento real do salário mínimo, acima da inflação e superior ao concedido por Fernando Henrique (DIEESE, 2010).

Sobre o tripé da Seguridade Social: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, o Presidente Lula também realizou durante todo o processo eleitoral várias promessas.

---

<sup>4</sup> A Herança Maldita é um argumento utilizado para justificar a continuidade da política econômica do Governo Fernando Henrique, onde o Partido dos Trabalhadores afirma que o Governo Fernando Henrique deixou armadilhas econômicas e problemas estruturais graves para o Governo Lula. CARCANHOLO, Marcelo Dias. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no Governo Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

A saúde teve destaque na 1ª campanha eleitoral de Lula para Presidente do Brasil, bem como no plano para elegê-lo, no qual havia referência do que seria implantado posteriormente, e as principais inovações setoriais do seu primeiro mandato (BAHIA; COSTA; VAN STRALEN, 2007).

Entre 2000 e 2006 o orçamento federal para a saúde passou de R\$ 17 bilhões para R\$ 40 bilhões. Além do aumento da contrapartida dos estados e municípios que também ampliaram sua contribuição em 2005. Somados a esses orçamentos, outros R\$ 30 bilhões foram aplicados no SUS. Porém, mesmo com todos esses investimentos, o orçamento na saúde do Brasil em relação a per capita era a metade do orçamento na saúde da Argentina (CAMPOS, 2006).

O plano governamental do Presidente Lula também dava continuidade a programas já anteriormente desenvolvidos pelo Governo Fernando Henrique, como o Programa de Saúde da Família - PSF, “o reforço da atenção básica, o aprimoramento das relações intergovernamentais, a ampliação do acesso e a garantia da integralidade da assistência” (MENICUCCI, 2011, p. 45).

No Governo Lula ainda foram implantados programas mais inovadores como a Política de Saúde Bucal, por meio do Programa Brasil Sorridente, que teve grande destaque por ser uma inovação na abrangência de saúde bucal, com o objetivo de expandir o cuidado odontológico de forma mais universal e em níveis mais complexos (FREITAS, 2007). Outras ações importantes são: o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU e o Programa Farmácia Popular.

Em relação à Previdência Social, que também compõe o tripé da Seguridade Social no Brasil, foi a primeira reforma estrutural pela qual o Governo Lula se empenhou. Há um debate consistente no País de um desmonte da Previdência Social desde o início da década de 90, que teve continuidade com o Presidente Lula.

Em relação à assistência social que, assim como a saúde e a previdência social, também compõe o tripé da Seguridade Social no Brasil, tinha na agenda inicial do Presidente Lula ênfase ao combate à fome, à pobreza e à desigualdade social.

Lula, durante a campanha eleitoral de 2002, lançou mão, por diversas vezes, da promessa de acabar com a fome no Brasil em quatro anos, resgatando 50 milhões de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza. Após o resultado da eleição, já como Presidente eleito, foram estas as palavras de Lula: “Se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida”<sup>5</sup>.

O Programa Fome Zero foi lançado oficialmente em janeiro de 2003, e um ministério foi criado para sua implementação: o Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil – MESA.

Durante o desenvolvimento do programa, há um debate complexo sobre a forma como foi implantada sua estrutura e a sua metodologia no que se refere ao acesso ao direito, à organização e ao planejamento.

Nenhuma proposta poderia ser menos ambiciosa. Com toda propaganda veiculada não se verifica no Programa Fome Zero algo que é essencial para o povo brasileiro: a garantia do direito social, cuja ação do Estado reconheça o vínculo de classe, contribuindo para sedimentar uma noção fecunda e radical de democracia popular, ao mesmo tempo libertária e igualitária (PAIVA, 2014, p.15).

Porém, o Fome Zero, mesmo que com uma expectativa diferenciada do Governo Lula, continuava com ações focalizadas, muitas vezes restrita à distribuição de cestas de alimentos, limitando o direito social. Nesse sentido, o próprio MESA teve vida curta, acabando no fim do ano em que foi criado, dando espaço ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, que englobou outros programas e políticas sociais, não ficando restrito ao tema específico da fome.

Durante o Governo Lula, houve uma expansão da rede de assistência social em comparação à rede de assistência do Governo Fernando Henrique. Porém, essa expansão não significou um rompimento com políticas e programas de caráter focalizado e assistencialista. É importante destacar que tanto Fernando Henrique como Lula desenvolveram programas focalizados e compensatórios de transferência de renda, distante de uma política social concebida na formação do Estado de Bem-Estar Social, nos principais países desenvolvidos do mundo.

---

<sup>5</sup> Fragmento do texto do primeiro pronunciamento de Lula como Presidente eleito em 2002.

A partir daí, para os que apoiavam o Governo começaram a ficar mais nítidos os limites do Governo Lula. A *Herança Maldita* deixada por Fernando Henrique restringiu os anseios por políticas e programas sociais universais, amplos e de caráter emancipatório.

Ampliaram-se os programas compensatórios de transferência de renda no Governo Lula, com uma concepção restrita sobre a pobreza e a desigualdade, ignorando muitas vezes os direitos amplos e irrestritos de cidadania social, como é o caso do Programa Bolsa Família<sup>6</sup>.

O Governo Lula divulga como carro chefe da política social nesse contexto o Bolsa Família. Há um direcionamento do Gasto Social Federal para a política de assistência, com investimentos de forma localizada e direcionada para a população mais pobre.

Não há como negar que o Programa Bolsa Família fez diferença para as famílias atendidas e para os municípios aos quais esse Programa foi direcionado, porém limita-se a uma realidade e a serviços específicos e não proporciona um direito para as famílias beneficiadas, e sim uma transferência temporária de renda.

Yazbek (2004), preocupa-se com o fato de que esses Programas apesar de levantarem uma bandeira ética que é uma proposta contra a fome, pode ter poucas possibilidades de sair do âmbito do assistencialismo. Assim, não se estrutura e não se realiza como direito social, tampouco enfrenta no âmbito estrutural das relações sociais, as causas da pobreza. Entretanto Marques (2007), afirma que:

Apesar de o Bolsa Família não constituir um direito, sendo um benefício decorrente de um programa governamental, a rigor não pode ser comparado com as tradicionais políticas assistencialistas, voltadas para segmentos excluídos 'minoritários' que, no falar da literatura, estavam à margem da dinâmica da sociedade. Um novo conceito precisa ser elaborado para a realidade brasileira, pois quase 50 milhões de brasileiros não podem ser considerados uma 'minoridade' e nem é possível se defender que estejam à margem da acumulação capitalista brasileira (MARQUES; MENDES, 2007, p. 22).

---

<sup>6</sup> O Programa Bolsa Família tem como objetivo combater a miséria e a exclusão social assim como minimamente possibilitar a emancipação das famílias atendidas pelo programa. O Bolsa Família é uma junção de outros programas e projetos desenvolvidos no Governo Fernando Henrique, tais como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás.

Não se pode negar que no Governo Lula realizou um investimento mais amplo e mudanças na política social, mais especificamente quando se trata dos programas de transferência de renda, assim como outras frentes assumidas no Programa Eleitoral de Governo, como se pode observar até o momento: saúde, emprego, distribuição de renda, entre outros.

As mudanças expressas no Governo Lula oportunizaram o aumento das taxas de crescimento, a ampliação do mercado interno, a redução das taxas de desemprego e, conseqüentemente, uma distribuição de renda menos desigual, tanto pelo acesso ao trabalho como pelas políticas sociais focalizadas (FILGUEIRAS, 2010).

#### **4 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: DE FERNANDO HENRIQUE A LULA**

O Estatuto da Criança e Adolescente doutrina o início no País, em 1990, de uma reorganização, com regras claras e precisas, para efetivar os direitos da infância e da adolescência. Por outro lado, com a consolidação de um sistema político econômico, que reconfigura o papel do Estado, dando novos contornos, que se potencializam também a partir dos anos 1990, geram-se limites e desafios na garantia e na efetivação dos direitos da criança e do adolescente e, conseqüentemente, restringe o desenvolvimento da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Esse cenário com influências distintas e até mesmo antagônicas, no que se refere à Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente foi se estruturando no decorrer da década de 1990 e se materializou de forma particular nos dois Governos estudados. Os Governos mesmo com propostas distintas, o primeiro com vertente neoliberal e o segundo vinculado a um projeto mais popular, sofreram os impactos da política macroeconômica. O que se observou foram formas particulares de enfrentamento das problemáticas referentes às crianças e aos adolescentes, tendo momentos de continuidade e outros de rupturas entre um Governo e outro.

Durante o Governo Fernando Henrique a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, sob a responsabilidade do poder público governamental, se desenvolveu no mesmo período que o modelo neoliberal tornava-se hegemônico no Brasil.

Na área da criança e do adolescente, os principais programas e projetos desenvolvidos pelo Governo foram: Toda Criança na Escola; Programa Atenção à Criança; Programa Educação de Jovens e Adultos; Programa Escola de Qualidade para Todos; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Programa Saúde da Criança e Aleitamento Materno; Programa Saúde do Jovem; Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei; e o Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente na área da criança e do adolescente.

Para facilitar a análise desses programas optou-se por agrupá-los em quatro grandes áreas: educação, assistência social, saúde e justiça.

Mesmo com o importante enfrentamento das expressões da questão social proposto pelos Programas supracitados, tais Programas se desenvolveram dentro da lógica da dicotomização da relação entre direitos sociais e políticas sociais; com restrição dos gastos sociais e focalização das intervenções estatais nos grupos mais pobres; restrição da ação direta do Estado nas políticas sociais, delegando a setores privados essa função; estabelecimento de critérios que foram ao encontro da seletividade e não da integralidade; e, por fim, o fortalecimento dos investimentos em programas compensatórios de transferência de renda. Ou seja, a opção do Governo pelo projeto neoliberal criou entraves ao avanço das políticas sociais e no atendimento à infância e à adolescência.

O Governo Lula sofreu diretamente os impactos da crise econômica e também desenvolveu Programas sociais na área da criança e do adolescente.

Os principais programas desenvolvidos no âmbito das políticas sociais na área da criança e do adolescente no primeiro mandato do Governo Lula foram: Brasil Alfabetizado; Escola que Protege; Educação em Direitos Humanos – EDH; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Programa Agente Jovem de desenvolvimento Social e Humano; Fome Zero;

Bolsa Família; Brasil Sorridente; Programa Primeiro Emprego; Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei e o Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esses Programas dividiam-se em cinco grandes setores: educação; assistência social; saúde, trabalho e justiça.

Porém a maioria dos Programas não se estruturaram e não se realizaram como direito social, continuou priorizando os Programas compensatórios de transferência de renda, que caracterizava os Programas criados pelo Governo Fernando Henrique, apontando a continuidade e reproduzindo a lógica da focalização e restrição da política. Entretanto houve uma expansão nos Programas e no Gasto Social Federal em comparação ao Governo Fernando Henrique. Os Programas, em sua maioria, alcançaram um número maior de crianças e adolescentes, criaram novas frentes de enfrentamento, e foram associados a outros Programas que não são específicos da área da criança e do adolescente, como o Programa Bolsa Família.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família aproximaram as famílias dos serviços de saúde, de educação e aumentou a cobertura vacinal, com aumento das consultas pré-natais e diminuição da desnutrição infantil.

Outro ponto de relevância foi a inserção de Programas dentro de Sistemas e Planos Nacionais o que deu maior amplitude e possibilitou a construção de uma Política de Atendimento na área da Criança e do Adolescente de forma mais sistêmica.

Porém, de forma geral, a análise feita no decorrer deste estudo corrobora para a constatação de que, durante o período analisado, os programas voltados para as crianças e para os adolescentes ainda mostravam sinais de precariedade em relação ao público alvo. Os Programas não se efetivaram como garantidor de direitos ficando muitas vezes à mercê de critérios governamentais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao debruçar em uma análise final, conclui-se que política social proposta pelo Governo Fernando Henrique na área da criança e do adolescente apresentou avanços em relação a criação de novos programas, porém restringiu a Doutrina da Proteção Integral, uma vez que não possibilitou o acesso aos direitos da forma proposta em lei e suas intervenções eram muitas vezes pontuais, fragmentadas e sobrepostas.

O Governo Lula, em seu primeiro mandato, manteve muitos programas do Governo anterior. No período analisado, mostrou aproximações pontuais com a proposta gestada na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois ainda apresentava limites na execução de um sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, funcionando em rede e de forma articulada. É importante ressaltar que no final do primeiro mandato o Governo Lula começou a estruturar a política social na área da criança e do adolescente com intervenções mais abrangentes, articuladas e sistêmicas envolvendo várias áreas, ministérios e políticas, que resultaram, por exemplo, no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei – SINASE.

Portanto, verifica-se que as políticas sociais desenvolvidas durante os Governos estudados tiveram rebatimentos na área da criança e do adolescente, e, mesmo que poucas mudanças tenham se efetivado no âmbito da política econômica na passagem do Governo Fernando Henrique para o Governo Lula, no âmbito das políticas públicas sociais ocorreram avanços importantes que possibilitaram a ampliação das políticas na área da criança e do adolescente.

## REFERÊNCIAS

BAHIA, L.; COSTA, N. R.; VAN STRALEN, C. A saúde na agenda pública: convergências e lacunas nas pautas de debate e programas de trabalho das instituições governamentais e movimentos sociais. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1791-1818, 2007. Suplemento.

BRASIL, Presidência da República. (1996), Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/publica.htm>.

\_\_\_\_\_. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPOS, G. W. de S. Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) um modo singular de produzir política pública. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, p. 132-146, 2006.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula**. In: Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais No Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In JACCOUD, Luciana et al (Org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de Governo. Brasília: [s. ed.], 1994.

COGGIOLA, Osvaldo. **Governo Lula da esperança à realidade**. São Paulo: Xamã, 2004.  
DIEESE. **Política de Valorização do Salário Mínimo**: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010. Nota Técnica, n. 86, Janeiro de 2010.

DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo: USP, 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. **Lua Nova**, n. 5, 1995.

FILGUEIRAS, Luiz. et al. **O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder**: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula, 2010.

FREITAS, R. de C. M. O Governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007.

GUERRA, Yolanda. A Racionalidade das Formas de Enfrentamento da Questão Social: o público e o privado no Brasil (do) real. **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Maranhão, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MARQUES, R. M. e MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no Governo Lula. In: **Políticas Sociais no Governo Lula**: promessas e realidade. Santa Catarina: UFSC, 2007, v. 10, n. 1.

MARTINS, Aline de Carvalho. **Risco Social**: Terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos? In: Em Pauta – Teoria Social e Realidade Contemporânea. Rio de Janeiro, FSS/UERJ. n. 29, 2012.

MENICUCCI, T. G. A Política de Saúde no Governo Lula. **Saúde sociedade**. v.20 n. 2, São Paulo, apr./june, 2011.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação**: balanço do Governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

PAIVA, B. A. de. **A timidez das políticas sociais no Governo Lula**: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada. Disponível em <http://www.ola.cse.ufsc.br> Acesso: 10 de abr. 2014.

Programa de Governo PT/Lula à Presidência da República. **Crescimento, Emprego e Inclusão Social**, 2002.

REZENDE, Conceição Aparecida Pereira. Modelos de Gestão do SUS e as Ameaças do Projeto Neoliberal. In: BRAVO. Maria Inês Souza; [et al.] (Org.). **Política de Saúde na Atual Conjuntura**: modelos de gestão e agenda para a saúde. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sírius, 2007.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.2 [cited 2014-11-01], pp. 104-112. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011&lng=en&nrm=iso). Acesso 20 Novembro de 2014.