Criança não é risco, é oportunidade

Fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes

IRENE RIZZINI, GARY BARKER E NEIDE CASSANIGA

CESPI/USU
EDUSU

Instituto
PROMUNDO

Criança não é risco, é oportunidade

Fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes

Irene Rizzini

Gary Barker

Neide Cassaniga

UNIVERSIDADE SANTA ÚRSULA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS
SOBRE A INFÂNCIA - CESPI/USU

INSTITUTO PROMUNDO

EDUSU -Editora Universitária Santa Úrsula
@ Copyright 2000, desta edição by Editora Universitária Santa Úrsula

UNIVERSIDADE SANTA ÚRSULA

Madre Maria de Fátima Maron Ramos
Chanceler

Célio Borja
Reitor

Luiz Bressan Filho
Vice-Reitor

Ruth Goldemberg
Instituto de Psicologia e Psicanálise
Diretora

Irene Rizzini
Coordenação de Estudos e Pesquisas sobre a Infância
Coordenadora

Sérgio Jacques Guéron
Editora Universitária Santa Úrsula

INSTITUTO PROMUNDO

Miguel Fontes
Presidente do Conselho

Gary Barker
Diretor

Apoio
Jacobs Foundation

Capa
Desenho de crianças e educadoras da Creche Mundo Infantil (Morro Dona Marta, RJ)

Revisão
Consuelo Pamplona

Editoração Eletrônica e Produção Gráfica
A 4 Mãos Comunicação e Design

Impressão
Gráfica Lidador

Endereços para correspondência

CESPI/USU
Coordenação de Estudos e Pesquisas sobre a Infância
Rua Fernando Ferrari 75 - Prédio VI salas 207/8
CEP: 22231-040 - Botafogo - Rio de Janeiro - RJ – Brasil
Tel.: (21) 551-5542 Ramal 181 / 264 Fax: (21) 551-6446
Cespiusu@alternex.com.br • http://www.usu.br/cespi/default.htm

Instituto PROMUNDO
Afiliado ao John Snow Research and Training Institute
Rua Francisco Serrador, 2 sala 702
CEP: 20031-060 – Centro - Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel.: (21) 544-3114 / 544-3115 - Fax: (21) 220-3511
g.barker@promundo.org.br
http://www.promundo.org.br

R627cr

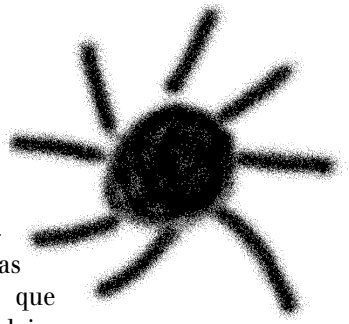
RIZZINI, Irene
Criança não é risco, é oportunidade: fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes / Irene Rizzini, Gary Barker, Neide Cassaniga. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária : Instituto Promundo, 2000.

48 p.
Inclui bibliografias.
ISBN 85-7294-026-X

1. Assistência a infância-Brasil. 2. Crianças. 3. Adolescentes. 4. Ação social. 5. Família. 6. Projetos comunitários. 7. Direitos das crianças. I. Barker, Gary. II. Cassaniga, Neide. III. Título.

Ficha catalográfica: Maria Teresa da Fonseca e Rosana Maria dos Passos - (CESPI/CDI/USU).

Criança não é risco, é oportunidade



A origem

A presente publicação tem origem nas idéias desenvolvidas pelos autores com base em sua experiência nacional e internacional nos últimos anos. Destacamos dois projetos que tiveram importância direta na produção das idéias aqui expostas. Inicialmente, a iniciativa Primary Supports, de base comunitária, coordenado por uma equipe do Chapin Hall Center for Children, da Universidade de Chicago. Os autores tiveram a oportunidade de participar de grupos de trabalho em diferentes etapas do projeto - um intercâmbio que possibilitou o estreitamento de laços e o aprofundamento da reflexão. O projeto ELOS, coordenado pela equipe de pesquisadores da CESPI/USU, constituiu também uma importante base para a fundamentação das idéias apresentadas neste livro. Com o projeto ELOS, começou-se a estudar as formas de apoio familiares e comunitárias cruciais para o desenvolvimento da criança. A equipe realizou uma enquete junto a população do Rio de Janeiro, indagando a familiares, jovens e profissionais de diversas áreas do conhecimento sobre questões ligadas à criação, formação e educação dos filhos (CESPI/USU, 1999).

O texto

A primeira versão deste texto foi elaborada em 1998 e apresentada em um seminário organizado pela Jacobs Foundation, na Alemanha, com o título From Street Children to All Children: Improving the Opportunities of Low Income Urban Children and Youth in Brazil. O texto reflete a preocupação dos autores em analisar criticamente a ótica com que se aborda a situação da criança e do adolescente, de uma forma geral, cuja ênfase é colocada nos problemas e nas deficiências de grupos específicos da população, percebidos como vulneráveis. O que se propõe é a mudança deste foco, direcionando-o para uma ótica que leve em consideração os elementos essenciais capazes de promover o desenvolvimento integral de todas as crianças e jovens. Desenvolvimento este que constitui um direito previsto em lei, porém longe de estar assegurado (Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, 1989, e Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990).

Este texto deve ser entendido como a base conceitual desta proposição de mudança de foco. Suas idéias centrais vêm sendo exploradas, esmiuçadas e elaboradas a partir de um projeto de pesquisa e ação coordenado pela CESPI/USU e pelo Instituto PROMUNDO, cujo objetivo é o fortalecimento das bases de apoio familiares e comunitárias a crianças e jovens (vide anexo).

Agradecimentos

Gostaríamos de registrar o apoio oferecido pela Universidade de Chicago, por meio da equipe do Chapin Hall Center for Children, que se prontificou a debater nosso projeto. Em especial, agradecemos a Harold Richman, Joan Costello, Robert Chaskin, Robert Halpern e Rebecca Stone por todo o estímulo e por seus comentários e sugestões a este texto.

Agradecemos a equipe de pesquisa CESPI/USU-PROMUNDO pela intensa participação em todas as etapas desta publicação: Maria Helena Zamora, Marcos Nascimento, Nívia Carla Ricardo da Silva, Alexandre Bárbara Soares, Mariana Menezes e Carla Daniel Sartor, bem como a equipe do Centro de Documentação da Infância (CDI-CESPI/USU) e a Miguel Fontes e Cecília Studart (John Snow do Brasil e PROMUNDO).

Por fim, agradecemos a participação e o apoio financeiro recebido, sem o qual não seria possível realizar este projeto: a Jacobs Foundation, que vem apoiando o presente projeto e aqueles que investiram nas etapas iniciais de pesquisa, no Projeto ELOS: o Grupo Lorentzen, Grupo Lachmann e o Banco da Bahia.

Sumário

Introdução: Criança Não é Risco, é Oportunidade **7**

Brasil, um País Jovem e Desigual **11**

Criança, Adolescente e Direitos: Revendo Paradigmas **13**

Aprendendo com os Programas Voltados para "Meninos de Rua" **16**

Deslocando o Foco sobre os "Meninos de Rua" para Todas as Crianças e Adolescentes **18**

Visando um Sistema Universal de Bases de Apoio para o Desenvolvimento Integral de Crianças e Adolescentes no Brasil **25**

Estudos de Caso **26**

Programa 1: ABCs - Aprender, Brincar e Crescer (Ceará) **26**

Programa 2: Centros Curumim (Minas Gerais) **28**

Programa 3: Cidade Mãe (Bahia) **29**

Considerações sobre os Estudos de Caso: Propostas e Dilemas **30**

Reflexões Finais **33**

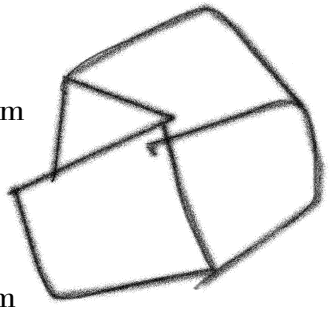
Notas **37**

Referências Bibliográficas **41**

Sobre os autores **45**

Anexo: Síntese do Projeto CESPI/USU-PROMUNDO **47**

Introdução



> "A criança é o princípio sem fim. O fim da criança é o princípio do fim. Quando uma sociedade deixa matar as crianças é porque começou seu suicídio como sociedade. Quando não as ama é porque deixou de se reconhecer como humanidade".
>
> **Herbert de Souza, 1992[1].**

No decorrer das décadas de oitenta e noventa, a mídia e as organizações locais e internacionais atuantes nas áreas dos direitos humanos e da infância deram amplo destaque à situação dos chamados "meninos de rua" no Brasil[2]. Em particular, destacou-se a questão da violência imposta pelos esquadrões da morte e pela polícia contra crianças e adolescentes. De certa forma, o "menino de rua" passou a representar a imagem ou símbolo das crianças e jovens que vivem em condições de pobreza e marginalidade.

É interessante perguntarmos sobre o significado destas imagens de criança. Que repercussões elas teriam provocado? E o mais importante, será que essa imagem específica do menino e da menina "de rua" ou "na rua" influenciou as políticas e programas voltados para a população infantil e juvenil de forma positiva? Crianças de rua talvez sejam o exemplo mais visível e, em alguns casos, o mais óbvio de pobreza e de desatenção para com as necessidades das crianças. No entanto, há milhares de crianças e jovens sem tanta visibilidade, que, apesar de estarem relativamente mais protegidos que as crianças que vivem e/ou trabalham nas ruas, também não têm acesso a bons serviços de educação e saúde, programas sociais ou outras formas de apoio que contribuam para o seu pleno desenvolvimento.

Nesse texto, argumentamos que, apesar das boas intenções, o foco sobre certos grupos percebidos como "meninos de rua" tem desviado a atenção que deveria ser dirigida também àqueles que constituem a maior parte da população de crianças e jovens vivendo em situação de pobreza no Brasil. Logicamente as crianças que se encontram nas ruas continuam tendo necessidades urgentes e agudas a serem supridas. Organizações governamentais e não-governamentais que desenvolvem programas e pesquisas junto a esse grupo desempenham um papel vital e, efetivamente, têm ajudado um grande número de crianças e jovens que precisam de assistência imediata e intensiva, bem como de proteção e carinho. No entanto, esse foco de intervenção significou que a maior parte das instituições limitou sua ação a um número relativamente pequeno de crianças que se encontram em situações de vulnerabilidade extrema. Em outras palavras, pouca atenção tem sido dada a promoção do desenvolvimento saudável da criança. Pouco se tem atentado para as crianças e os jovens de baixa renda que continuam vivendo com seus familiares, e que, ainda assim requerem um apoio

especial: apoio esse que pode talvez evitar que se tornem "meninos e meninas de rua" e contribua para a quebra da cadeia de reprodução da exclusão social, à medida que programas multifacetados e bem articulados possam ter um impacto duradouro e positivo, resultando em melhores condições de desenvolvimento para as crianças e jovens.

No tocante às políticas e aos programas sociais, o Brasil não é o único país a privilegiar este tipo de enfoque, voltado para ações mais imediatas e urgentes e limitado a grupos que se encontram em situações de risco mais extremadas. Essa tem sido a tendência em vários países situados na região das Américas, inclusive nos Estados Unidos. No entanto, como veremos adiante, o Brasil oferece condições para uma importante mudança neste campo, deslocando o foco das "crianças de rua" para "todas as crianças". O que estamos argumentando aqui é a necessidade de uma mudança de ótica para mudar a prática, cuja ênfase deve ser a prevenção de circunstâncias que prejudiquem o desenvolvimento integral da criança e não simplesmente a tentativa de combater problemas depois que estes se agravam, a tal ponto que sua reversão torna-se difícil, quando não impossível.

É importante destacar que as idéias, aqui discutidas e ilustradas com o caso dos "meninos de rua", poderiam ser aplicadas a quaisquer outras categorias de criança percebidas pela sociedade como "problema". Por exemplo, as "crianças trabalhadoras", "crianças vítimas de abuso e exploração sexual", "adolescentes infratores", e assim por diante. Esta maneira de ver a criança e o adolescente associados a riscos ou problemas específicos foi reproduzida ao longo do século XX, provocando respostas apenas focadas nas circunstâncias do momento (Rizzini, 1997a, 2000). Defendemos ser fundamental o deslocamento do foco da atenção e da ação voltados apenas para problemas específicos e o investimento na criação de condições que previnam problemas já tão conhecidos, promovendo assim o desenvolvimento integral de todas as crianças[3].

O que estamos argumentando aqui é a necessidade de uma mudança de ótica para mudar a prática, cuja ênfase deve ser a prevenção de circunstâncias que prejudiquem o desenvolvimento integral da criança.

Essas idéias encontram-se em consonância com a orientação mundial referente à proteção das crianças e à garantia de seus direitos, como se pode observar na Constituição Federal (1988, artigo 227) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990, lei 8.069), bem como na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989). A legislação nacional reformulada nos anos 80 teve forte inspiração nos movimentos internacionais de defesa dos direitos da criança. Estes e outros documentos normativos resultaram de ampla mobilização social e foram elaborados a partir de debates de cunho humanitário envolvendo diversos segmentos da comunidade internacional. Em síntese, todos

buscam ampliar o escopo de proteção da criança e garantir o que constituiriam seus direitos básicos, como por exemplo, o direito à vida, à saúde, à educação e à convivência familiar e comunitária.

De particular interesse para nossa discussão é a questão contemplada nas leis a respeito da responsabilidade de assegurar o cuidado e a proteção às crianças. Em primeiro lugar cabe à família, e especificamente aos pais, o dever de prover o cuidado adequado aos filhos e, ao Estado e à sociedade como um todo, o papel de apoiá-los em sua tarefa. A direção e o fim seriam os mesmos: promover o desenvolvimento integral e saudável de todas as crianças e jovens, assegurando seus direitos sem qualquer tipo de discriminação.

Desde sua promulgação em 1990, a mobilização em torno do Estatuto e de sua implementação tem enfatizado a proteção da criança, buscando defendê-la de abusos e da violência de um modo geral. Isso tem sido importante para o bem-estar das crianças e adolescentes no Brasil e, também, para o aperfeiçoamento de mecanismos comunitários de proteção à criança. Assim, a despeito das críticas quanto à implementação do Estatuto e sua adequação à realidade brasileira, pode-se dizer que há sinais de uma mudança de mentalidade na direção de aspectos preconizados na legislação vigente.

O Estatuto codifica em lei nacional a sabedoria coletiva e a experiência de especialistas brasileiros e estrangeiros em apoiar a noção de que todas as crianças e jovens, em virtude do estágio em que se encontram no ciclo de vida humana, necessitam de proteção, carinho e oportunidades para seu crescimento, formação e educação formal e informal. O Estatuto e a Convenção sobre os Direitos da Criança são unânimes em suas asserções de que estes elementos são fundamentais para todas as crianças e jovens, e não só para aqueles que enfrentam situações específicas de risco. É o que denominamos de "bases de apoio" para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, assim definidas:

> "Bases de apoio são os elementos fundamentais que compõem os alicerces do desenvolvimento integral da criança. São recursos familiares e comunitários que oferecem segurança física, emocional e afetiva a crianças e jovens. Referem-se tanto a atividades ou organizações formais (creches, escolas, programas religiosos, clubes, centros juvenis...), quanto a formas de apoio espontâneas ou informais (redes de amizade e solidariedade, relações afetivas significativas, na vida das crianças e jovens, oportunidades disponíveis na própria comunidade que contribuam para o seu desenvolvimento integral...)"
>
> **(Rizzini, Barker et al, 2000)[4]**

As bases de apoio estão intimamente relacionadas aos recursos familiares e comunitários que oferecem às crianças e aos adolescentes um sentido de segurança e de confiança, provenientes dos cuidados que recebem, das relações que estabelecem, e das oportunidades de desenvolvimento de suas habilidades e potencialidades. Portanto, referem-se, aos laços afetivos em geral, às relações interpessoais, e às possibilidades de participarem

de atividades que contribuam para o desenvolvimento em múltiplas esferas, como a cognitiva, emocional, social, cultural, vocacional e criativa de crianças e jovens, permitindo-lhes o que Erik Erikson denominou de um sentimento de "confiança básica", em si e no mundo[5]. Embora algumas dessas formas de apoio sejam providas pelos setores públicos de educação e saúde, as bases de apoio referem-se também aos recursos disponíveis no âmbito da família e da comunidade.

Pode-se pensar que a noção de "bases de apoio" visando o desenvolvimento de todas as crianças e adolescentes constitua algo utópico. Ela parece ainda mais remota e distante da realidade daqueles países que apresentam, como o Brasil e grande parte da América Latina, graves problemas de gestão política e econômica. São países que carecem de políticas sociais abrangentes, nos quais faltam programas eficientes que atendam até mesmo as necessidades mais prementes da maioria de sua população, incluindo-se aí adultos e crianças. Entretanto, a despeito deste quadro, vislumbram-se algumas mudanças positivas, no que se refere ao entendimento das causas dos problemas associados a crianças e jovens e à busca de possíveis soluções.

Defenderemos a idéia de que essas mudanças em curso já vêm exercendo influência sobre as iniciativas e intervenções voltadas para este grupo. As ações que, tradicionalmente, têm se caracterizado como centralizadoras e assistencialistas, priorizando crianças e jovens em "situação de risco", começam a se tornar mais visíveis enquanto questões de gestão local e participativa. Neste sentido, família e comunidade assumem papéis mais ativos nas decisões que envolvem a proteção e o cuidado com suas crianças e adolescentes. E estes também deixam de ser vistos como meros objetos passíveis de proteção para que sejam destacadas suas reais possibilidades e competências. Para fazermos estas afirmativas, partimos do seguinte pressuposto:

> "As políticas sociais e os programas destinados à população jovem em situação de pobreza normalmente priorizam seus problemas, fracassos e deficiências e, com freqüência, atingem crianças e adolescentes quando já se encontram em situação de difícil reversão. É necessária uma mudança de mentalidade que tenha como alvo competências e potenciais – da criança/jovem, da família e da comunidade"
>
> **(Rizzini, Barker et al, 2000).**

Mesmo considerando que a mudança de paradigmas na direção apontada esteja mais presente como retórica do que como prática, julgamos importante ressaltar os avanços em curso. Reconhecemos as dificuldades em implementar políticas e programas universais, ou seja, de acesso garantido a todos, que fortaleçam as bases de apoio familiares e comunitárias para

crianças e jovens, entretanto, argumentaremos que tal mudança de paradigmas e de práticas não somente é possível como também necessária, no Brasil e em outras partes do mundo (UNDP, 2000).[6]

Brasil, um País Jovem e Desigual

A situação de pobreza, desigualdades sociais e a falta de oportunidades para o pleno desenvolvimento são realidades para milhões de crianças brasileiras[7]. Destacamos aqui alguns dos dados mais relevantes apenas para traçarmos um breve perfil da população a que nos referimos:

Estima-se que quase metade (47%) da população brasileira de 160 milhões vive em situação de pobreza (UNDP, 1994; IBGE/UNICEF, 1997). De acordo com dados do Banco Mundial, o Brasil tem a pior distribuição de renda entre mais de 60 países para os quais existem estatísticas disponíveis. Dados referentes aos anos de 1997 e 1998 apontam que os 20% mais ricos controlam 63,8% da renda nacional, enquanto que os 20% mais pobres detém somente 2,5% do total da renda do país (World Bank, 1997; UNDP, 2000).

Em 1990, mais da metade das crianças e adolescentes brasileiros (53,5%) vivia em famílias cuja a renda per capita mensal era menor do que metade do salário mínimo. Em números absolutos, essa quantia atingia, aproximadamente, a 32 milhões de crianças e jovens no país (IBGE/PNAD, 1990; In UNICEF, 1993).

Os dados mais recentes apontam a subsistência de grandes contingentes de famílias com crianças de 0 a 6 anos com um nível de renda baixo. De acordo com o IBGE, a média nacional de famílias com crianças na primeira infância, que vive com até meio salário mínimo per capita de renda média mensal é em torno de 30% (IBGE, 1999: 155).

Outra tendência é a concentração dessa pobreza nas famílias chefiadas por mulheres. O número de famílias cujos filhos dependem inteiramente da mãe vem aumentando nas últimas décadas e hoje atinge a faixa dos 20%. Ao cruzarem-se os dados existentes sobre famílias chefiadas por mulheres, com filhos, por raça, pode-se ver claramente o traço da desigualdade: 20,7% são negras, 18,6% são pardas e 15,1% são brancas (IBGE, 1999: 195).

A elevada proporção de crianças e adolescentes no Brasil, e, em particular, o segmento pobre desta população, apresenta tremendos desafios para o setor de serviços sociais, principalmente para o sistema público de educação. Cerca de metade da população brasileira têm idade inferior a 24 anos; 40,5% da população têm hoje abaixo de 19 anos: são 64 milhões de crianças e adolescentes (IBGE, 1999). O sistema público de educação no Brasil pode ser representado como uma pirâmide, atingindo na base

quase a totalidade das matrículas no nível primário de ensino, mas reduzindo dramaticamente o número de matrículas no segundo grau. A taxa de matrículas nas escolas tem uma queda acentuada de 84,2 porcento para as idades de 10-14 (nível primário de ensino, no qual a educação é obrigatória) para 56,8 porcento para as idades de 15-17 (nível secundário) (Oliveira, 1993). Em relação aos adolescentes na faixa etária de 15-17 que freqüentam a escola, apenas 22,5 porcento estavam matriculados no nível secundário de ensino, o que demonstra um expressivo atraso escolar. De acordo com o IBGE (1999), já a partir dos 8 anos de idade ocorrem elevados percentuais de atraso escolar, o que é mais expressivo no Nordeste (57%) e no Norte (48,6%). Aos 11 anos de idade, quase 60% dos estudantes brasileiros apresentam defasagem na série cursada.

O Estatuto pode ser visto como um instrumento, entre outros, que potencializa a mudança de enfoque anteriormente apontada no sentido de deslocar o foco da criança-problema, como os meninos de rua, por exemplo, para todas as crianças, na plenitude de suas possibilidades e potenciais.

Um dos principais motivos que explicam as altas taxas de repetência, evasão e abandono das escolas por parte dos alunos no Brasil - além da falta de uma infra-estrutura adequada de ensino - é o fato de que muitas crianças e jovens começam a trabalhar precocemente. Dados de 1990 indicaram que 50 % dos jovens em idade de 15 a 17 anos e 17,2 % em idade de 10 a 14 anos estavam trabalhando (In Rizzini, Rizzini, Holanda, 1996). Segundo dados de 1995 (IBGE), 24% da população com idade de 10 a 14 anos trabalhavam 40 horas ou mais por semana. Nos Estados que pertencem a Região Sudeste (33,9%) as proporções são: São Paulo apresentava o maior índice (41,6%), em segundo lugar encontramos o Espírito Santo (37,1%), seguido do Rio de Janeiro (35%) e Minas Gerais (26,7%).

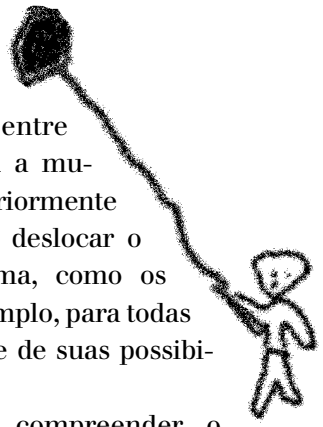
Como foi mencionado previamente, uma das questões que muito tem chamado a atenção nos últimos anos é a presença acentuada de crianças e jovens pelas ruas, os chamados "meninos e meninas de rua". No final da década de 1980, estimativas, hoje consideradas exageradas, apareciam nas manchetes, provocando preocupação e medo[8]. No momento atual, o consenso é de que o número de crianças e jovens que se encontra nas ruas não é tão grande quanto se imaginava, embora o problema continue presente e possa ter se agravado para aqueles que, de fato, dependem das ruas para a sua sobrevivência, pois registra-se um aumento da violência e do uso/tráfico de drogas. O que nos parece mais importante é que, superestimado ou não, esse número representa apenas uma pequena parcela de todas crianças e jovens de baixa renda. É a parcela mais visível, na medida em que é percebida como ameaçadora e tem realmente necessidades mais prementes. A verdade é que a maior parte das crianças continua morando com suas famílias, apesar

das condições, com freqüência, sub-humanas em que vivem e das constantes dificuldades pelas quais passam, comprometendo o seu pleno desenvolvimento.

Criança, Adolescente e Direitos: Revendo Paradigmas

As décadas de 1980-90 foram marcadas por múltiplas iniciativas e por debates relacionados à questão dos direitos da criança em praticamente todas as partes do mundo. No Brasil, os debates foram acompanhados por ampla mobilização social em defesa da criança, conduzindo a significativas mudanças neste campo. Uma das áreas que sofreu profundas reformulações é, reconhecidamente, a jurídica que, associada a vários setores das ciências e práticas sociais, culminou na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente no ano de 1990. Uma lei que, de certa forma, simboliza a revisão de paradigmas que em relação ao entendimento da criança e do adolescente enquanto cidadãos, portadores de direitos e deveres.

Ao nosso ver, o Estatuto da Criança e do Adolescente constitui um dos instrumentos que refletem as mudanças em curso sobre a forma de se conceber a criança no mundo de hoje. A criança e o adolescente a que se referem as leis atualmente são muito diferentes daqueles retratados como "menores" em passado recente (Rizzini, 2000). Trata-se de uma criança que ocupa um lugar visivelmente diferente em suas relações e em seu contexto: mais participativa, com habilidades, competências e possibilidades de aprendizagem e acesso a informações sem precedentes. O Estatuto pode ser visto como um instrumento, entre outros, que potencializa a mudança de enfoque anteriormente apontada no sentido de deslocar o foco da criança-problema, como os meninos de rua, por exemplo, para todas as crianças, na plenitude de suas possibilidades e potenciais.



É importante compreender o impacto, ainda que sutil, da mudança de ótica em curso - o que se pode fazer utilizando alguns elementos da história da assistência à infância no Brasil. Uma prática bastante comum desde o final do século XIX era a de recolher as crianças encontradas vagando e/ou trabalhando nas ruas e interná-las em instituições para menores. Estes estabelecimentos, em geral, seguiam um modelo asilar ou carcerário, cuja justificativa era a de que a iniciativa constituía uma medida de proteção, no caso das crianças pequenas e de reeducação, no caso dos adolescentes. Essa cultura institucional prevaleceu em grande parte do século XX, respaldada em políticas assistenciais centralizadoras e repressivas. Predominou, ainda, uma postura ambígua e discriminatória em relação às crianças pobres: de um lado defendendo as crianças por considerar que necessitam de proteção, e, de outro, defendendo a sociedade da ameaça que representam, quando vistas como perigosas (Pilotti, Rizzini, 1995, 1997a)[9].

Embora estas formas de perceber e agir em relação à criança oriunda de famílias pobres não

tenham desaparecido, a mobilização social que emergiu nos anos 80 levou a um considerável questionamento das práticas vigentes e possibilitou a participação de novos atores em iniciativas geradas fora do âmbito governamental e das esferas jurídicas e policiais. É o caso dos movimentos de militância em defesa da criança em diversas situações nas quais elas estão mais vulneráveis, como por exemplo, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, as organizações não-governamentais e os centros de pesquisa/ação voltados para a proteção de crianças vítimas de maus-tratos, de abuso, exploração sexual, crianças portadoras do vírus HIV/AIDS e exploradas no trabalho, entre outros casos.

O que se está considerando é a formação da criança - a maneira pela qual todas as crianças devem ser tratadas para que se desenvolvam plenamente. Esta mudança de enfoque pressupõe uma revisão das relações de poder culturalmente enraizadas, em particular das relações de autoridade sobre os filhos.

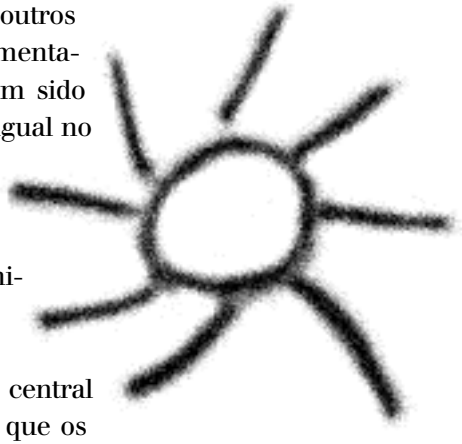
Diversos estudos passaram a retratar grupos de crianças percebidas como estando em circunstâncias especialmente difíceis[10]. Foram estudos que começaram a focalizar os contextos sociais nos quais essas crianças estavam inseridas, desvendando uma série de mitos, como por exemplo o fato de que a grande maioria não era abandonada ou delinqüente e sim, crianças e jovens responsáveis pelo próprio sustento e, de cuja renda toda a família dependia (Rizzini, 1986, 1995; Fausto & Cervini, 1991).

Embora a mobilização em torno da criança nos anos 90 tenha se mostrado mais fragmentada, ela significou muito em termos de enfrentamento dos desafios para implementação da nova lei. Este processo implica em mudança e reconstrução de práticas há muito estabelecidas, e, naturalmente, vem acompanhado de resistências por parte de diversos setores. Talvez um dos mais importantes efeitos dos movimentos que se sucederam tenha sido o de chamar a atenção para as profundas desigualdades sociais que afetam diretamente a população jovem no Brasil; um exemplo flagrante é o fato de que, até o advento do Estatuto, a infância era dividida entre "crianças" e "menores". Até então, o termo "menor" era utilizado para designar a criança pobre e marginalizada, alvo das políticas assistenciais do Estado, cujos pais detinham um poder inferior ao do juiz de menores. Até há muito pouco tempo, era inconcebível pensar nas noções de cidadania e direitos associados à criança caracterizada como "menor", não admitindo que a lei fosse aplicada a todos de forma igualitária e justa.

Um outro aspecto abordado na lei, de particular relevância neste texto, diz respeito à própria concepção de criança com um ser em fase especial de desenvolvimento e que, por isso, deve ter prioridade e seus direitos básicos respeitados, visando o seu desenvolvimento integral (Art. 6). Para tanto, aponta para a importância dos elos essenciais para o pleno desenvolvimento da criança, por meio da

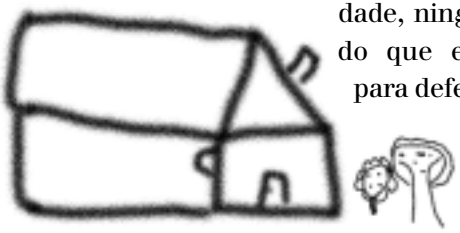
convivência familiar e comunitária, bem como a responsabilidade primordial dos pais no cuidado dos filhos, cabendo ao Estado prover apoio quando necessário. Isso implica em mudar de forma significativa a ótica dicotomizada da criança e do menor. O que se está considerando é a formação da criança - a maneira pela qual todas as crianças devem ser tratadas para que se desenvolvam plenamente. Esta mudança de enfoque pressupõe uma revisão das relações de poder culturalmente enraizadas, em particular das relações de autoridade sobre os filhos. Mas implica, igualmente, em mexer com as formas de gestão pública, na direção de uma governabilidade menos centralizadora, mais local ou comunitária e com maior participação popular (Santos, 1987, Valladares, Coelho, 1995).

Esta é a idéia por trás da criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, prevendo-se a ação paritária entre governo e sociedade civil, em contraposição às formas tradicionais de ação governamental no Brasil. Porém, o desempenho dos Conselhos depende da existência de serviços locais adequados para crianças e adolescentes - algo que ainda é escasso e pouco articulado no país. Além disso, embora o Estatuto aponte para políticas sociais básicas e programas de apoio ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes de uma forma geral, na realidade, o país continua a oferecer, predominantemente, serviços de baixa qualidade, de caráter assistencial e emergencial para crianças de baixa renda, mesmo nas áreas mais cruciais para o seu desenvolvimento, como saúde e educação.



Por esses e outros motivos, a implementação do Estatuto tem sido lenta, difícil e desigual no país, refletindo as profundas diferenças regionais em termos de administração e níveis de recursos públicos. Um princípio central do Estatuto é o de que os municípios assumam responsabilidade para com todas as crianças e adolescentes. Isso implica em que os municípios e as comunidades locais tenham maior autonomia para formular programas e investir recursos que afetarão diretamente a população jovem. Alguns municípios têm obtido sucesso em relação a esse desafio, enquanto outros não têm alcançado o nível de organização e de compromisso político necessário para fazer com que novas práticas se instalem.

É preciso dizer que, a despeito das resistências e dificuldades, a tendência é a mudança em algumas das direções apontadas no Estatuto. Como veremos adiante, em alguns municípios brasileiros e de outros países latino-americanos, observa-se a criação de programas que começam a refletir uma mudança de percepção e atitude em relação às crianças e aos adolescentes que vivem em situação de pobreza. São programas que procuram envolver a própria comunidade, fortalecendo seus membros para que percebam que são capazes de suprir as demandas de suas crianças e jovens e que, na ver-



dade, ninguém melhor do que eles próprios para defenderem seus filhos e interesses. É neste sentido que acreditamos ser possível e necessário identificar e fortalecer as bases de apoio fundamentais para o desenvolvimento da criança seja qual for o meio em que viva, de forma a ampliar as possibilidades de que ela cresça de maneira segura e integrada. Pensando de forma prospectiva, estaríamos reduzindo o sofrimento e os problemas que afligem a tantos - pais, filhos, famílias e coletividades - e vêm sendo reproduzidos de geração em geração.

Aprendendo com os Programas Voltados para "Meninos de Rua"

Conforme assinalamos, durante as décadas de 80 e 90, a presença de crianças e jovens nas ruas foi alvo de atenção no Brasil e no mundo. Não seria exagero afirmar que eles se tornaram um símbolo dos casos mais extremos de violência e exclusão social. Um grande número de organizações não-governamentais brasileiras dirigiu o foco de sua ação para esse grupo e diversos programas considerados inovadores foram criados no Brasil. Nos últimos anos, outras questões vêm ocupando o espaço da ação para atingir crianças vítimas de abusos, exploração e violência. No entanto, a vida nas ruas continua sendo parte da realidade de muitas crianças.

Embora não seja nossa intenção fazer uma análise exaustiva dos programas voltados para meninos e meninas em situação de rua, convém resgatar um pouco da experiência adquirida. Mesmo reconhecendo as limitações desses programas, sobretudo no que se refere ao seu reduzido alcance como solução aos problemas apresentados pelas crianças e suas famílias, consideramos que algumas das lições aprendidas, constituem verdadeiro legado que não deve ser esquecido. Trata-se de um rico conteúdo que possibilitou a criação de metodologias inovadoras de intervenção e pesquisa, de uma filosofia que norteou o trabalho dos educadores de rua, bem como a mobilização e o compromisso de inúmeros indivíduos e instituições que se dedicaram à luta em defesa das crianças e jovens.

Tendo em vista nosso interesse em aprofundar o conhecimento sobre as bases de apoio cruciais para o desenvolvimento integral da criança, bem como identificar as formas de suporte que melhor funcionam no âmbito da família e da comunidade na criação dos filhos, pensamos que uma das lições mais importantes aprendida com os programas mencionados refere-se à ênfase dada à idéia da criança e do adolescente como agentes de seu próprio desenvolvimento[11]. Em nenhum outro período histórico, essa criança, hoje conhecida como "de rua" e tida como abandonada e/ou delinqüente, foi tão valorizada em suas habilidades e notável capacidade de sobrevivência. Por outro lado, passados alguns anos, reconhece-se que houve uma certa "glamourização" da vida dessas crianças nas ruas, transformando-as em "pequenos heróis". Isso contribuiu para que alguns grupos defendessem a per-

manência de crianças nas ruas, a despeito dos abusos e da violência a que estavam expostas. Muitos programas voltados para este grupo ofereciam o alimento e a atenção que as crianças não encontravam em seus locais de moradia, acabando por atraí-las para as ruas[12].

Outro legado importante foi o desenvolvimento de uma filosofia e uma profissão para aqueles que optaram por atuar diretamente com grupos nas ruas - o educador de rua. Educador esse, que, muitas vezes, é ao mesmo tempo um pesquisador de campo, alguém que luta em prol da causa; e um amigo que consegue estabelecer um elo com essas crianças. O educador de rua, geralmente, serve como o primeiro ponto de contato entre as organizações e as crianças, com o objetivo de lhes oferecer algum tipo de suporte que atenda as suas necessidades imediatas (como um local para dormir, tomar banho, alimentação e atendimento médico) e, quando possível, avançar para outras formas de suporte (como por exemplo, moradia, educação e orientação profissional).

Registram-se esforços por parte de numerosas organizações, em colaboração com as universidades para a capacitação de educadores de rua e outros profissionais que vêm atuando junto a crianças e jovens - também chamados de educadores sociais. A experiência destes educadores é importante porque se configura como uma iniciativa recente e constitui uma profissão criada de forma não convencional especificamente para se trabalhar com crianças e jovens que vivem em situação de pobreza e marginalidade (Castro, 1997; Chalhub, 1997).

Deve-se ainda considerar que, a despeito da importância do estabelecimento de um enfoque que prime pela prevenção, isso não basta. Ao falar-se em prevenção, o que se tem em mente são problemas e riscos a serem evitados. Um outro enfoque seria, efetivamente, a ênfase sobre as possibilidades e os potenciais existentes para a promoção de um desenvolvimento saudável para todas as crianças.

Os programas com crianças de rua no Brasil também têm sido notados pela sua flexibilidade e criatividade, buscando-se uma adaptação ao ritmo das crianças ao invés de fazer com que estas crianças se encaixem aos programas. Desse modo, esses programas são contrastantes com o sistema público educacional, cujos métodos, regras e horários são rígidos e inadequados para este tipo de população[13]. Os programas voltados para crianças de rua têm tentado fazer com que sua estrutura programática se adeqüe às possibilidades de aceitação de normas por parte das crianças. Por isso, alguns dos programas brasileiros que se destacaram, nacional e internacionalmente, apresentam como uma de suas qualidades o fato de escutarem as crianças e de levarem em consideração sua realidade de vida, evitando julgar o seu comportamento.

O Brasil tem igualmente se destacado pela elaboração de uma vasta literatura a respeito do

perfil, das condições de vida e das necessidades dos meninos de rua. Estudos tais como diagnósticos e análises de situação possibilitaram o entendimento das várias facetas das vidas das crianças que vivem e/ou trabalham nas ruas do país. Embora de forma menos expressiva, algumas dessas pesquisas produziram análises sobre as causas do problema e sua prevenção. No início dos anos 90, um grupo de pesquisadores comparou a situação familiar das crianças que viviam nas ruas versus as que trabalhavam nas ruas de Goiânia, por meio de entrevistas realizadas com crianças, adolescentes e seus pais. O estudo revelou que a coesão familiar constituía um importante fator. Comparadas com famílias de crianças que trabalhavam, mas que mantinham o elo com os filhos, as famílias com crianças vivendo nas ruas geralmente não funcionavam como unidades cooperativas. Foi a primeira pesquisa no gênero na época, tendo grande repercussão, pois desmistificava uma série de crenças sobre essa população. Viu-se, por exemplo, que as famílias mais pobres não eram necessariamente as menos coesas e que, em algumas destas famílias, mesmo com todas as dificuldades as crianças eram cuidadas e se sentiam responsáveis por colaborar no orçamento familiar, pois eram realmente parte daquelas famílias (Fausto & Cervini, 1991; Rizzini et al, 1992).

Um outro estudo, desta vez realizado com meninas que moravam nas ruas de Recife e meninas exploradas sexualmente através da prostituição, indicou que aquelas que terminavam nas ruas, com freqüência haviam sido abusadas sexualmente em casa (Vasconcelos, 1992). Pesquisas como estas podem oferecer importante subsídio para as políticas sociais a respeito do que poderia ser feito para evitar a saída de crianças para as ruas, buscando-se formas de apoio à família e às crianças na própria comunidade.

Deslocando o Foco sobre os "Meninos de Rua" para Todas as Crianças e Adolescentes

Observa-se, nos últimos anos, uma gradual mudança no sentido de existir uma preocupação maior com um enfoque preventivo. São programas que procuram assistir crianças e jovens caracterizados como vulneráveis, mas que ainda estão conectados ao seio familiar e, talvez, ainda freqüentem a escola[14].

Podemos afirmar que, apesar de identificarmos essa tendência no Brasil e na América Latina em geral, as ações preventivas ainda são limitadas. Pouco se tem feito para desenvolver esforços focados na família e na comunidade que sirvam de apoio para evitar que as crianças se afastem de seu meio. Este ponto é fundamental, pois sabemos que a partir do momento em que uma criança passa a ter que aprender a sobreviver nas ruas é muito difícil o seu retorno à família e à comunidade.

Políticas e programas preventivos são um indício de mudança no foco atual de assistência a um número relativamente pequeno de crianças e jovens que vivem e trabalham nas ruas, ou que se encontram em outras circunstâncias adversas ao seu desenvolvimento integral, como os jovens que se encontram em conflito com a lei e são privados de liberdade. Além do que proporcionam um número

de vantagens que ainda não foram plenamente exploradas no Brasil e em grande parte dos países da América Latina. Programas de base preventiva não excluem a necessidade de serviços de urgência para aqueles que tenham problemas agudos. No entanto, é importante destacar que, em geral, os programas preventivos caracterizam-se pelo baixo custo, o que significa que um número maior de crianças e jovens pode ser contemplado pela mesma quantidade de recursos (Barker, Fontes, 1996).

Deve-se ainda considerar que, a despeito da importância do estabelecimento de um enfoque que prime pela prevenção, isso não basta. Ao falar-se em prevenção, o que se tem em mente são problemas e riscos a serem evitados. Um outro enfoque seria, efetivamente, a ênfase sobre as possibilidades e os potenciais existentes para a promoção de um desenvolvimento saudável para todas as crianças. A título de exemplo, citamos debates dos quais participamos em alguns países como os Estados Unidos, Colômbia e Venezuela sobre políticas e programas baseados num modelo de prevenção de risco versus outros que possuem uma abordagem mais ampla fundada em modelos de promoção de desenvolvimento, isto é, serviços de apoio e atividades de que quaisquer crianças e jovens podem participar (Barker, 1994, 1996).

O modelo de prevenção de risco tem sido criticado por basear suas ações apenas nos aspectos negativos, ou seja - problemas, fracassos e deficiências - de crianças, jovens, famílias e comunidades, ao invés de visar a melhoria de suas possi-

Figura 1

DESLOCANDO O FOCO DO RISCO PARA A PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Paradigma de risco	Paradigma de desenvolvimento e bases de apoio
Serviços para uma parcela pequena da população infanto-juvenil	Serviços para todas as crianças e jovens
Pouca participação de famílias e comunidades	Promove a participação de famílias e comunidades
Serviços oferecidos depois que problemas se manifestem e, às vezes, com difícil reversão	Serviços voltados para a promoção do desenvolvimento saudável
Enfoque nos problemas e riscos da criança e do adolescente	Enfoque nas habilidades e competências da criança e do adolescente

bilidades de desenvolvimento e a consolidação de suas competências (ver figura 1). É preciso que se diga que a prevenção focada no risco também pode servir para, direta e indiretamente, estigmatizar e segregar crianças e jovens. Por exemplo, programas que procuram "prevenir" a delinqüência, podem transmitir à criança e àqueles ao seu redor a mensagem de que são efetivamente delinqüentes em potencial, ou que pelo menos assim são percebidos pela sociedade.

Estamos falando aqui de planejamento estratégico de políticas e programas construídos sob um foco de promoção de desenvolvimento e de cidadania, que em termos mais amplos significa igualmente um melhor desenvolvimento do país.

O modelo de prevenção é também questionado por pressupor que crianças e jovens com boas condições materiais estão livres de problemas e riscos, e não necessitam de ajuda ou de atenção especial. De acordo com Pittman e Cahill, em estudo realizado nos Estados Unidos sobre atividades que promovem o desenvolvimento de jovens:

> "(...) O Desenvolvimento juvenil (...) deveria ser visto como um processo permanente e inevitável no qual todos os jovens estão engajados e participando. A ênfase aqui é na constância e inclusão de todos os jovens. Afirmam, ainda, que é comum que se assuma que o desenvolvimento juvenil ocorre naturalmente quando não há problemas, entretanto a prevenção de comportamentos de alto risco não significa o mesmo que preparar o jovem para o futuro."
>
> **(Pittman, Cahill, 1991: 3).**

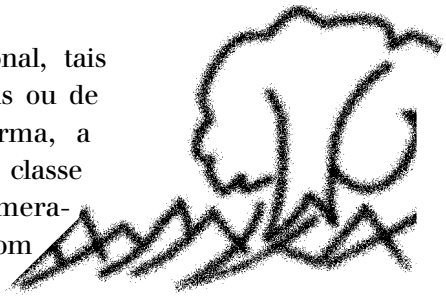
Podemos complementar afirmando que, diversos países da Europa Ocidental vêm aceitando a noção de que todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua classe social e de possíveis situações de risco, requerem e merecem apoio e cuidados especiais pela virtude do estágio de desenvolvimento em que se encontram (Sherraden, 1992). Reconhecendo as grandes diferenças políticas, econômicas e sociais existentes entre a Europa e o Brasil, pode-se questionar como se poderia aplicar esse tipo de modelo no Brasil. O argumento de que leis e serviços básicos de alta qualidade só servem para as crianças de países desenvolvidos tem servido para justificar a falta de determinação da sociedade brasileira em empregar qualidade e eficiência em todas as esferas de atenção e cuidado para com a infância. A tendência global é pressionar para minorar práticas perversas e abusivas que constituem crime por violarem os direitos da criança e do adolescente e por impedirem que se desenvolvam plenamente[15].

As normativas nacional e internacional são claras em preconizar o desenvolvimento integral de todas as crianças e jovens. A nosso ver, há questões fundamentais a se abordar sobre a criação dos filhos na conjuntura atual, entre elas: quais são as bases de apoio necessárias para a promoção do seu pleno desenvolvimento? E de que maneira o

Estado e a sociedade civil podem colaborar para prover esse apoio?

Entendemos que um ponto de partida importante para determinar o que essas bases de apoio deveriam incluir é perguntar às famílias e aos próprios jovens o que funciona ou não como apoio, em sua perspectiva. Quando ouvidos, muitos dos pais, indiferentemente de seus níveis de renda, asseguram que gostariam de ter mais apoio para a criação dos filhos (CESPI/USU, 1999). Uma maneira prática para melhor entender essa questão no Brasil é olhar para as famílias de classe média, as quais financiam uma série de atividades e serviços que funcionam como apoio em seu papel parental e visam ampliar as possibilidades de desenvolvimento de seus filhos.

Uma típica família de classe média ou média-alta no Brasil, geralmente assegura que suas crianças recebam uma educação considerada de melhor qualidade matriculando-as em escolas privadas e garantem um atendimento médico decente por meio de caros planos de seguro-saúde[16]. No entanto, a maioria dos pais de classe média reconhece que a escola particular não é suficiente para o bom desenvolvimento de seus filhos. Assim, as crianças e jovens são matriculados em cursos extras, que envolvem atividades esportivas (aulas de natação, clubes de futebol, etc.), e de lazer e cultura (tais como balé, artes, música, etc.). Quando apresentam problemas na escola ou em qualquer outro local, seus pais talvez as levem para um psicólogo, um fonoaudiólogo ou algum outro tipo de especialista. Os pais também procuram estimular o desenvolvimento de seus filhos com outras atividades ligadas à área profissional, tais como classes de línguas ou de informática. Desta forma, a maioria das famílias de classe média não investe meramente em atividades com o intuito de evitar que seus filhos "se metam em confusão"; a idéia é procurar complementar a educação dos filhos e mantê-los ocupados em lugares seguros[17].



Existe no Brasil um aparato de indústrias de escolas privadas, tutores, psicólogos, treinadores esportivos e professores de arte e educação para prover esses serviços pagos por milhares de famílias que dispõem de recursos. Nosso argumento é que essas e outras formas de apoio ao pleno desenvolvimento da criança não deveriam ser acessíveis apenas como privilégio daqueles que podem pagar, mas estimuladas e promovidas para todos. Estamos falando aqui de planejamento estratégico de políticas e programas construídos sob um foco de promoção de desenvolvimento e de cidadania, que em termos mais amplos significa igualmente um melhor desenvolvimento do país. Pouco se tem atentado para a crescente segregação imposta a crianças de classes sociais distintas - hoje fadadas à quase total impossibilidade de convivência. Não é difícil imaginar as graves conseqüências a médio prazo na formação destas crianças - sejam ricas ou pobres.

E, em se tratando de planejamento de políticas e programas voltados para a população jovem, sabe-se mundialmente que a prevenção é menos onerosa do que todas as formas paliativas de assistência prestada aos grupos que apresentam problemas. Entretanto esta é uma questão cujo impacto não pode ser avaliado de forma imediata. Nós sustentamos que o fortalecimento das bases de apoio que favorecem o desenvolvimento da criança de fato previne grande parte dos problemas que atingem esta população. Observamos porém que os resultados de um investimento deste tipo para o bem-estar da criança e do adolescente são de natureza profunda e duradoura. A título de exemplo, poderíamos comparar o caso da nutrição e da imunização. A imunização produz um impacto direto e imediato nas taxas de certas doenças infecciosas, ao passo que a boa nutrição tem um impacto gradual e bem mais difuso[18]. No entanto, uma é tão importante quanto a outra para o desenvolvimento normal do ciclo de vida de um indivíduo. Similarmente, diríamos que o impacto do fortalecimento das bases de apoio talvez seja menos direto e mais difícil de ser mensurado, entretanto, insistimos que se trata de uma medida tão urgente quanto atender as crianças mais vulneráveis se a meta é promover o bem-estar da criança e da sociedade.

Outra questão que deve ser discutida em termos de fortalecimento das bases de apoio é a alocação de recursos. O tradicional argumento sobre os recursos aplicados para a área da infância é o de que, contando com um orçamento curto e limitado, os fundos deveriam ser alocados para aquelas crianças com necessidades mais prementes. Esse é um conceito válido que também se aplica no caso das bases de apoio. Recursos governamentais deveriam ser destinados para programas que visam ao fortalecimento das bases de apoio familiares e comunitárias identificadas como necessárias ao pleno desenvolvimento das crianças.

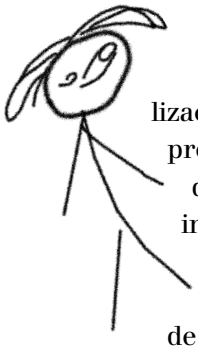
Cabe, no entanto, atentarmos aqui para um ponto problemático: o de mantermos o foco, tão enraizado em nossa cultura, somente sobre os grupos "de risco". O que se propõe é justamente acabar com os sistemas paralelos no cuidado à população jovem, os quais oferecem serviços de qualidade exclusivamente para quem pode pagar e serviços públicos pobres e ineficientes para os demais[19]. As bases de apoio são componentes básicos para o pleno desenvolvimento de indivíduos de qualquer parte do mundo - o que variarão são as formas de apoio que se mostram mais adequadas em cada grupamento social. Esta observação é fundamental no que tange à questão da alocação de recursos. Pois, se no Brasil, a noção de fortalecimento das bases de apoio ao desenvolvimento infantil e juvenil ficar atrelada à população de baixa renda, continuaremos pensando políticas e crianças de forma discriminatória e segregadora. E dificilmente haverá mobilização necessária para a mudança. É preciso que os estratos médios e altos da população

se conscientizem de que a mudança de ótica e de práticas beneficiará não apenas as crianças pobres, mas a seus filhos também.

Neste sentido, o que temos a aprender com a experiência dos Estados Unidos e países da Europa Ocidental é que o comprometimento político capaz de assegurar o estabelecimento de políticas de promoção do bem-estar de todas as crianças jovens é maior quando as famílias das classes médias são parte do sistema e seus filhos são beneficiados. Além disso, observou-se que os serviços públicos ganham em qualidade quando as famílias de classe média participam, devido ao seu maior poder de reivindicação. E, de fato, essas famílias só usarão os serviços financiados pelo governo se a qualidade dos mesmos for igual a que podem obter no setor privado. Os serviços básicos de educação e saúde constituem um bom exemplo para refletir sobre esse ponto. As escolas e os hospitais públicos jamais teriam deteriorado ao ponto que chegaram se atendessem aos segmentos mais favorecidos do país. É isso que se lê em nossa legislação, mas parece ser determinação nacional simplesmente descartá-la como uma lei que não serve para o Brasil e não se aplica à sua população jovem:

> "Os municípios, com o apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude"
>
> **(Título II, Cap. 4, Art. 59, Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990).**

Visando um Sistema Universal de Bases de Apoio para Crianças e Adolescentes no Brasil



Conforme assinalamos, a mobilização em torno dos direitos da criança provocou mudanças e resistências quanto a maneira de ver e lidar com a infância e juventude. A reformulação da lei é parte deste movimento, que preconiza mudanças na direção de maior igualdade no trato das crianças. Assim é que diversos grupos de educadores, militantes, coordenadores de programas sociais, representantes dos Conselhos Tutelares e de Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros, vêm lutando pela implementação do Estatuto.

Neste sentido, a direção é o estabelecimento de uma linha mais preventiva do que curativa e voltada para bem-estar de todas as crianças e adolescentes. No entanto, por diversas razões, não se tem priorizado a criação de programas e serviços com estas características, seja ao nível federal, estadual ou municipal. Um das causas apontadas é a falta de recursos; contudo, essa explicação não basta. Ao considerarmos as práticas que prevaleceram na história da assistência à infância no Brasil, observamos que o investimento na criança e no adolescente foi concentrado nos segmentos pauperizados da população percebidos como ameaça à ordem social, em particular os abandonados e os delinqüentes. Em geral, a resposta a esse tipo de ameaça ao longo do século XX foi a de tentar reprimir o problema contendo crianças e famílias, por meio de leis e de práticas institucionais de assistência e proteção aos menores[20]. O problema jamais foi exclusivamente de recursos. Investiu-se e muito, pois a manutenção de instituições é reconhecidamente mais onerosa para os cofres públicos do que programas de apoio à família para o cuidado dos filhos (Rizzini, 1997a).

A relutância na mudança de foco em parte se deve à falta de conhecimento a respeito dos programas e serviços de apoio a crianças e adolescentes formulados e geridos pela própria comunidade. No Brasil e na América Latina, as políticas públicas têm sido tradicionalmente ditadas por governos centralizadores e autoritários, impedindo a concepção de políticas públicas com a participação de lideranças locais. Não é por acaso que, nestes países as popu-

lações de baixa renda, via de regra, não dispõem de meios de participação política ou acesso às esferas de poder, mesmo no que se refere a questões de gestão local, de seu próprio interesse[21].

Ao contrário de vários países, parece não haver no Brasil um sentido forte de comunidade com participação ativa no desenvolvimento de programas e serviços voltados para crianças e jovens. No entanto, não se pode negar que as comunidades são extremamente importantes em suas vidas. É lá que se encontra boa parte dos laços de afeto e amizade de uma criança. É na comunidade que estão as formas de apoio mais direto com que os pais contam para a criação dos filhos. É também a comunidade que, com freqüência, provê possibilidades de educação, cultura e lazer, cobrindo a ausência de serviços implementados pelo Estado ou complementando-os. Entretanto, grande parte das comunidades não tem qualquer envolvimento nas decisões que são tomadas acerca das necessidades de suas crianças e adolescentes.

No nível político, é evidente a falta de um senso de comprometimento e de responsabilidade para com as necessidades das crianças e adolescentes. Mesmo considerando que todos os políticos e eleitores concordem que o abuso de crianças é algo inadmissível, pouco se tem feito para melhorar as condições sob as quais ele se dá. Não estaríamos errando ao afirmar que muitos deles não estão preparados para aceitar a idéia, contida no Estatuto, de que todas as crianças e adolescentes têm direito às mesmas oportunidades e serviços de igual qualidade.

Como toda regra tem exceção, queremos destacar que, a despeito das tendências aqui apontadas, existem diversos exemplos de programas que funcionam como apoio ao desenvolvimento de crianças e jovens, com participação comunitária e autonomia local (Barker, Fontes, 1996). A título de ilustração, apresentaremos três programas de parceria comunitária, que, ao nosso ver, contribuem para o fortalecimento das bases de apoio e ilustram as idéias aqui apontadas. Os estudos de casos que selecionamos merecem especial atenção devido aos seguintes fatores, que consideramos importantes: 1) são programas geridos com recursos públicos; 2) procuram envolver as instituições da comunidade, as ONGs, os próprios jovens e seus familiares; 3) atingem um número significativo de crianças e jovens nas áreas em que prestam serviços e não somente os grupos percebidos como estando em situação de risco; e 4) em geral, possuem uma abordagem holística de desenvolvimento das crianças e adolescentes, aqui entendida como uma abordagem que engloba múltiplos aspectos do desenvolvimento infantil, de forma abrangente e integral.

Estudos de Caso[22]

PROGRAMA 1: ABCs - Aprender, Brincar e Crescer (Ceará)

A Secretaria de Ação Social do Ceará vem trabalhando com outros órgãos governamentais do estado, desde 1991, na execução de um programa de base comunitária de implementação de centros de atividades

A relutância na mudança de foco em parte se deve à falta de conhecimento a respeito dos programas e serviços de apoio a crianças e adolescentes formulados e geridos pela própria comunidade.

complementares à escola. Estes centros oferecem um leque de atividades para crianças e jovens na faixa etária de 7 a 17 anos, não se constituindo um pré-requisito para o acesso, que o interessado esteja regularmente matriculado na escola. Entretanto, é perspectiva do programa, despertar naqueles que dela se evadiram, o interesse em retornar e consolidar seus laços com a escola.

Criado em 1991, inicialmente com unidade funcionando somente na capital, o Programa ABC, teve sua expansão viabilizada por empréstimo do Banco Mundial que vem financiando parcialmente a criação de novas 20 unidades em municípios estratégicos da Região Metropolitana e interior do estado. O Programa ABC conta hoje com 37 unidades em pleno funcionamento, instaladas em áreas estratégicas de 14 bairros de Fortaleza e em 23 cidades do interior do Estado, oferecendo por mês atividades para cerca de 25.930 crianças e jovens.

O Objetivo geral dos ABCs é essencialmente preventivo: oferecer uma alternativa capaz de fortalecer os laços familiares e comunitários com a proposta de prevenir a migração de crianças e jovens para os centros urbanos (Neto, 1994). Neste sentido, os ABCs oferecem uma combinação de cursos de tutoria e alfabetização; atividades culturais e recreacionais; e capacitação profissional. O governo estadual oferece também uma série de atividades e serviços para crianças e adolescentes que trabalham e vivem nas ruas, e para aqueles envolvidos na prostituição.

Os ABCs são reconhecidos pelos passos que seguem para envolver a comunidade na formulação e implementação de cada centro. Os 20 centros ABCs originais começaram formando uma comissão em cada comunidade, composta por cinco membros das associações de bairro existentes no local. Essas comissões se organizaram para planejar a construção e a implementação dos centros ABCs em suas comunidades. Todos os centros têm uma lista similar de atividades, no entanto, a sua combinação é determinada pela comissão representativa da comunidade local e pelo corpo técnico que trabalha naquele centro específico.

O funcionamento dos centros exige a participação de vários atores. As comunidades em que estão localizados os projetos colaboram na sua gestão através de suas associações de bairros. A Secretaria do trabalho e Ação Social implanta os centros e financia os seus custos operacionais. Outros programas governamentais e da sociedade civil encaminham crianças e adolescentes aos centros para atendimento.

Os ABCs têm enfrentado diversos obstáculos, incluindo a dificuldade em atrair apoio do setor privado local, que tem sido mínimo; problemas em manter um relacionamento estreito com as escolas locais, muito embora essa seja uma constante busca, para facilitar o acesso ou retorno de alunos evadidos do ensino regular; o desafio de oferecer

cursos de capacitação profissional que sejam úteis para o mercado de trabalho local, e altas taxas de rotatividade de funcionários.

Apesar do Programa ser considerado exitoso, sua efetividade, eficiência e sustentabilidade não estão garantidas frente a uma política de redução do aparato estatal, num contexto de recursos limitados. Para enfrentar esse desafio, uma missão do Banco Mundial sugeriu a avaliação do Programa, em três níveis: estudo de impacto, estruturação dos custos e desenvolvimento de um sistema de monitoramento das ações junto ao público-alvo, para demonstrar sua utilidade e também, num nível prático, para orientar ajustes com a finalidade de melhorar seu funcionamento.

Finalmente, cabe ressaltar a importância do contexto político no qual os ABCs foram criados. O estado do Ceará tem recebido reconhecimento nacional e internacional devido aos esforços de descentralização da administração pública, favorecendo esse tipo de iniciativa (Neto, 1994, Barker, 1996).

PROGRAMA 2:
Centros Curumim (Minas Gerais)

Iniciado pela Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo do Estado de Minas Gerais, o projeto Curumim foi concebido a partir da linguagem e mensagem do Estatuto da Criança e do Adolescente a respeito do direito da criança de brincar e de ser criança. O projeto procura oferecer às crianças de baixa renda atividades lúdicas e de lazer como um complemento ao sistema público de ensino. Apesar do trabalho ter seu foco em crianças pobres, oficiais do governo estadual insistem em dizer que o programa é um passo em direção à universalização da educação no Brasil, referindo-se ao desejo de estabelecer um sistema público de apoio ao ensino educacional disponível a todas as crianças.

Os centros Curumim são centros recreativos complementares à escola, construídos em comunidades de baixa renda do estado de Minas Gerais. Cada centro Curumim inicia suas atividades com um levantamento de informações da comunidade envolvida, procurando mapear as iniciativas já existentes na comunidade e identificar as possíveis necessidades e deficiências. Após essa etapa inicial, firma-se um convênio entre o município local e o Estado.

O município responsabiliza-se pelo espaço para o funcionamento do centro, e o governo estadual provê os materiais de construção e as despesas de manutenção. Os centros oferecem uma variedade de atividades para crianças de 6 a 12 anos, nas áreas de lazer, cultura, esporte, recreação, artes e diversas formas de assistência e tutoria das crianças, propiciando-lhes a oportunidade de ampliar suas possibilidades de interação social. O objetivo principal do programa é oferecer às crianças um lugar seguro para brincar e "ser criança". Além disso, objetiva, também, apoiar as crianças em seus estudos, reduzindo as taxas de repetência escolar.

Assim como os ABCs, esse programa é aberto a todas as crianças de uma determinada comunidade de baixa renda. Porém, cabe ressaltar

que o programa tem também como meta, dar assistência a crianças caracterizadas como estando em situação de risco, particularmente aquelas que pertencem a famílias que apresentam dificuldade em mantê-las. Entre 1991-95, 140 centros Curumim foram construídos no estado de Minas Gerais, 20 desses na capital do estado, Belo Horizonte. Desde 1996, esses centros têm oferecido atividades para cerca de 40.000 crianças. Mais recentemente, os centros que atuam fora de Belo Horizonte e região metropolitana foram municipalizados. Os centros, segundo técnicos da Secretaria, constituem um espaço de referência no trabalho dirigido a crianças com uma participação ativa das comunidades.

PROGRAMA 3: Cidade Mãe (Bahia)

Cidade Mãe foi inicialmente concebido como um projeto fundado em 1993 pela Prefeitura da cidade de Salvador, com financiamento dos governos estadual e municipal. Atualmente, a Fundação Cidade Mãe é um órgão da Prefeitura que desenvolve um programa de atuação complementar à educação de caráter formal, proporcionando atividades voltadas para contribuir com o desenvolvimento integral da criança e do adolescente. Tem como princípios fundamentais uma visão de criança e adolescente como sujeitos de direitos e a importância do resgate da auto-estima e da construção de um projeto de vida como norteadores de um autoconceito positivo, necessário para a formação da cidadania.

Os principais serviços oferecidos pela Fundação são a formação de Empresas Educativas de capacitação profissional e atividades pedagógicas complementares à escola bem como atividades esportivas e culturais. É desenvolvido em áreas de baixa renda de Salvador, tendo como população-alvo crianças e adolescentes na faixa-etária de 7 a 18 anos incompletos, de famílias numerosas cuja média é de 6 pessoas por domicílio, com renda inferior a um salário mínimo. Além disso, a Fundação também atua com crianças e jovens em situação de rua através de Casas de Acolhimento. Entre 1994 e 1999 a Fundação acumulou um atendimento de cerca de 40.000 crianças e adolescentes.

A principal estratégia da Fundação Cidade Mãe é criar um sistema integrado de intervenções que ofereça assistência multidisciplinar e capacitação profissional para os jovens. Os serviços são oferecidos aos adolescentes por meio de equipes interdisciplinares que desenvolvem planos individuais de apoio aos mesmos, baseados no levantamento das necessidades de cada um, tendo em vista sua capacitação profissional. Dessa forma, os jovens são encaminhados e integrados a serviços que procuram atender às suas necessidades. Segundo o relato de participantes do programa, alguns dos principais desafios encontrados são: a dificuldade em envolver as famílias dos jovens, principalmente devido à falta de tempo para participar de atividades comunitárias; a burocracia envolvida, os atrasos no recebimento dos recursos provenientes do governo estadual e os baixos salários da equipe de trabalho, contribuindo para a alta taxa de rotatividade dos mesmos (Barker, Fontes 1996).

Considerações Sobre os Estudos de Caso: Propostas e Dilemas

Esclarecemos que, ao destacarmos esses programas, não estamos sugerindo que a mera implementação de programas comunitários voltados para crianças e adolescentes no Brasil produzirá o efeito de acabar com os sistemas de exclusão e pobreza existentes. Como lembrado por Dewees e Klees (1995) em sua análise sobre as políticas destinadas aos/as meninos/as "de rua", é preciso evitar a idéia simplista de aplicar-se uma racionalidade técnica, que é a crença de que ao elaborar e replicar modelos programáticos para resolver problemas sociais iremos, de fato, resolvê-los, sem nos determos nas estruturas de poder e nas questões sociais básicas. Afirmam os autores que a racionalidade técnica não falha simplesmente devido a problemas de implementação, corrupção governamental, ou mesmo pela falta de boa vontade e de boas idéias. Por outro lado, as políticas educacionais e outras políticas sociais não resolvem os problemas, pois há muitos interesses em jogo e há os que se beneficiam por fazerem muito pouco para a mudança de estruturas ligadas a questões capitalistas, patriarcais, racistas, entre outras (Dewees, Kless, 1995).

Os programas citados certamente não constituem exemplos de mudança estrutural, no sentido de abarcarem as esferas de poder e de renda, mas representam avanços em direção à melhoria de vida de diversas crianças e adolescentes pobres. Como vimos, os três programas visam a atuação em comunidades de baixa renda; assim sendo, de certa forma acabam reforçando a idéia de que este grupo dispõe de acesso limitado a serviços de boa qualidade, em contraste com o amplo acesso dos segmentos mais favorecidos a serviços pagos, porém de melhor qualidade.

Esta é, sem dúvida, uma forma de segregação e discriminação que atinge a população jovem de baixa renda que é, com freqüência, também negra ou mestiça, contribuindo para perpetuar as diferenças de classe e raça. Dessa forma, apesar de ser verdade que as crianças que participam dos programas acima descritos não estejam nas ruas, é verdade, também, que essas crianças não estão freqüentando as mesmas escolas, hospitais, cursos de natação ou de francês que as crianças das classes média e alta.

A segregação que afeta a população jovem em formação no Brasil e na maior parte da América exerce grande influência sobre o futuro da região. Nos últimos anos, a tendência à privatização dos setores de saúde e educação, para citar os mais básicos, tem contribuído para aumentar essa divisão social, o que constitui uma tendência inclusive nos países industrializados do norte da América. É particularmente perturbador o fato de que nos últimos anos crianças (e suas famílias) das classes média e alta procurem evitar o uso de transporte público e outros espaços públicos percebidos

como perigosos, onde há a presença de "pivetes" e "meninos de rua". É como se as crianças, por serem tão diferentes, nada tivessem em comum e não pudessem se identificar enquanto crianças que são.

Desconhecemos as implicações a longo prazo desta crescente divisão geográfica, econômica e social; porém a questão é, de certo, preocupante. Como as crianças cada vez mais convivem somente com outras iguais a elas, pode-se supor que não terão a chance de perceber e sentir por si mesmas o que as aproxima ou as distancia das outras. E se pensarmos que as crianças que provavelmente ocuparão as funções de liderança no país amanhã estão se formando dentro desta perspectiva, a expectativa de construção de caminhos mais democráticos não parece muito promissora.

E se, ao invés de se construir centros ABC, Curumim e Cidade Mãe em comunidades de baixa renda, alguns desses centros fossem construídos em bairros de classe média? Por uma questão de eqüidade, esses centros poderiam cobrar das famílias uma pequena taxa de uso do local e não receberiam necessariamente recursos do governo. O envolvimento de fa mílias de classe média poderia trazer importantes resultados de longo prazo, em termos de um maior comprometimento político para assegurar a criação de programas para toda a população infantil e juvenil e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Ressaltamos que o modelo básico dos programas descritos, que pressupõe envolvimento comunitário e familiar, representa um avanço positivo na direção da prevenção. Ou seja, representa um movimento de distanciamento do foco sobre problemas já cristalizados e um reconhecimento de que o Estado tem o papel de promover o desenvolvimento de todas as crianças.

O pressuposto aqui é o de que um envolvimento mais igualitário e positivo das crianças e das famílias de diferentes classes sociais contribuiria para modificar, aos poucos, suas visões de mundo assim como as perspectivas de mundo de seus filhos.

Não se trata de uma proposta simples nem de um desafio novo. Muitos países se vêem confrontados com múltiplos dilemas relativos a questões como democracia, direitos e eqüidade, principalmente quando se observa a facilidade e a rapidez com que a segregação se dá num mundo globalizado.

Um outro ponto que nos parece importante é o estudo de mecanismos que possibilitem o fortalecimento das bases de apoio para a população infantil e juvenil, através do contato direto com os pais e familiares. Na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, tais serviços de apoio às famílias têm incluído várias formas de subsídio, desde financeiros a psicológicos, incluindo orientação quanto à nutrição, emprego, escola, aconselhamento domiciliar em situações de crise, entre outros. Há a necessidade de examinar, no Brasil, que tipos de serviços e formas de apoio seriam cultural-

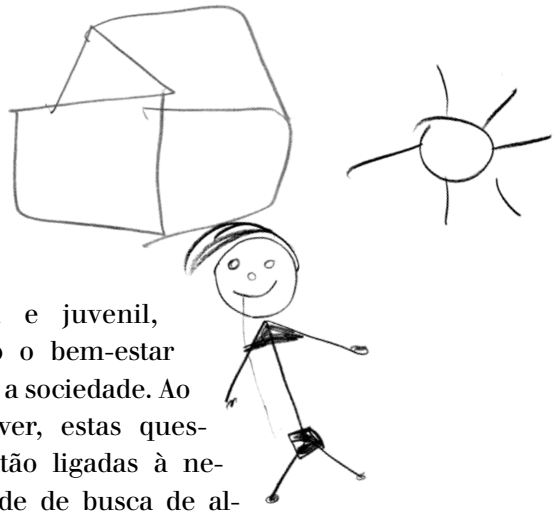
mente apropriados e financeiramente viáveis. É comum que propostas que pareçam mais ousadas ou que dependam da participação direta da família sejam descartadas sem maiores considerações. Vale lembrar o sucesso de programas desenvolvidos em várias localidades do país que oferecem suporte financeiro às famílias para evitar que as crianças tenham que trabalhar e possam permanecer na escola (OIT,1998).

Ressaltamos que o modelo básico dos programas descritos, que pressupõe envolvimento comunitário e familiar, representa um avanço positivo na direção da prevenção. Ou seja, representa um movimento de distanciamento do foco sobre problemas já cristalizados e um reconhecimento de que o Estado tem o papel de promover o desenvolvimento de todas as crianças em escala mais ampla. Além disso, são programas de grande alcance, beneficiando um grande número de crianças e jovens em locais próximos à sua moradia.

Finalmente, gostaríamos de nos referir às limitações destes programas e à necessidade de sermos realistas quanto ao seu impacto a curto prazo. As iniciativas descritas nos três estudos de caso foram "vendidas" com a justificativa de que preveniriam que as crianças repetissem de ano ou que terminassem indo para as ruas. No entanto, um programa comunitário, complementar à escola talvez não tenha por si só este tipo de alcance. Para a maioria das crianças que vivem em comunidades de baixa renda, as causas determinantes do fracasso escolar, dos problemas familiares, da violência e do abandono são profundas, estruturais e multifacetadas. O risco é de que se deposite nestes programas a responsabilidade de resolver problemas que estejam fora de seu alcance. Mesmo assim, não temos dúvidas de que muitas crianças jamais teriam partido para as ruas ou se envolvido em tantas situações adversas ao seu desenvolvimento se suas famílias tivessem encontrado suporte local.

Reflexões Finais

> "A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência".
> **(Estatuto da Criança e do Adolescente, Título II, Art. 7).**



Um sistema que promova o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso da criança e do adolescente, cujos direitos são traduzidos em termos da criação de condições dignas de existência, talvez pareça algo demasiado utópico em grande parte do mundo. Muitos criticam o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança por considerá-los fora da realidade. Porém ambos tratam de princípios fundamentais de crucial importância para o desenvolvimento humano e para o futuro de todos os países. Ambos visam garantir as condições adequadas ao desenvolvimento de todas as crianças - o que hoje só é possível para aqueles que dispõem de recursos financeiros.

Em termos práticos e concretos, o Estatuto e a Convenção devem ser vistos como instrumentos capazes de fomentar mudanças de paradigmas e de intervenção. Podem ser considerados como um ponto de partida em direção à reformulação de políticas e programas voltados para a população infantil e juvenil, visando o bem-estar de toda a sociedade. Ao nosso ver, estas questões estão ligadas à necessidade de busca de alternativas que, efetivamente, levem em consideração o desenvolvimento integral de cada indivíduo. O que aqui procuramos definir como bases de apoio, compõem justamente os alicerces desse desenvolvimento pleno das potencialidades humanas contidas em cada ser. Por isso referimo-nos à criança não como risco, mas como oportunidade.

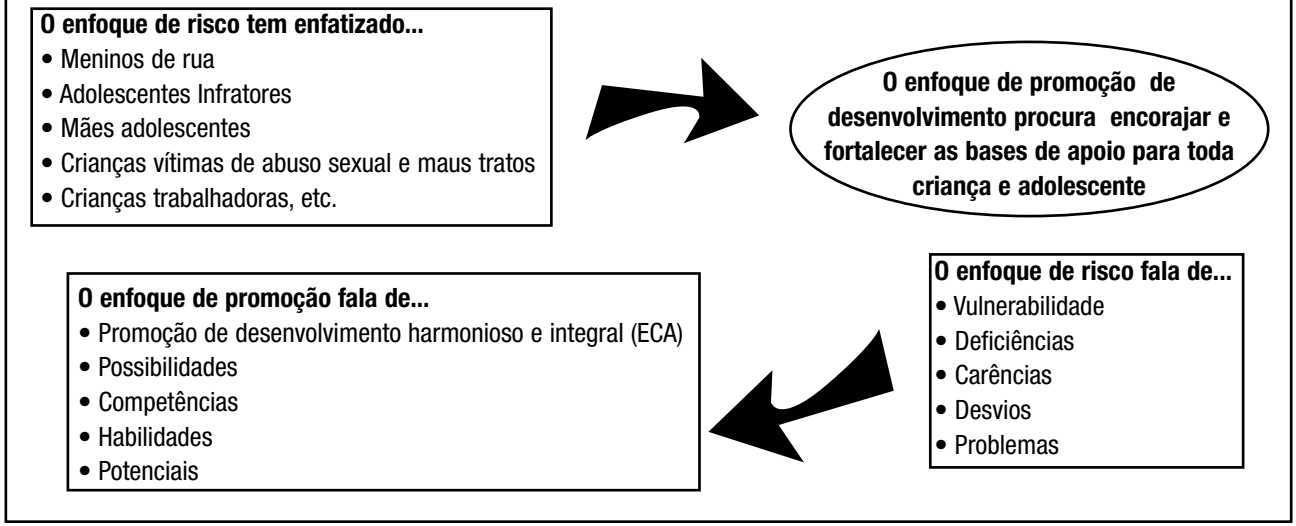
A proposta essencial deste texto foi a de refletir sobre mudanças de enfoque e atitude em relação ao entendimento da criança e do adolescente enquanto seres em formação no contexto atual. Buscou-se centrar o debate sobre a importância de se desviar o foco de uma concepção de ação baseada em situações de risco para englobar as necessidades e os direitos de todas as cri-

anças e adolescentes (ver figura 2). Argumentamos que a experiência acumulada a partir dos programas desenvolvidos com meninos de rua, por exemplo, nos deixou importantes lições que devem ser utilizadas para indicar novas direções no sentido de evitar que tantas outras sejam vítimas do mesmo tipo de situação cruel e injusta. Um passo a ser dado é compreender, de maneira mais ampla e profunda, de que forma se pode, efetivamente, promover o desenvolvimento pleno de todas as crianças, envolvendo suas famílias e comunidades, com o devido apoio do Estado e da sociedade civil. Essencialmente inquirimos e debatemos ao longo do texto sobre possíveis caminhos. Para tanto, procuramos sugerir algumas direções e mecanismos que funcionem como apoio aos pais e a todos aqueles que têm crianças e jovens sob seus cuidados.

Mudanças são processos em curso. Elas demandam tempo e condições adequadas para se impor, a despeito das resistências e obstáculos. Transformar as práticas autoritárias, paternalistas e discriminatórias que têm caracterizado a assistência à infância em muitos países é um desafio considerável. O primeiro passo é tratarmos de implementar as leis e acordos já aprovados e ratificados. Há muitos grupos internacionais empenhados neste sentido. O Estatuto e a Convenção constituem pontos de partida para nos aproximarmos de certos objetivos contidos em seus

Figura 2

VISANDO UM SISTEMA UNIVERSAL DE BASES DE APOIO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES



artigos, os quais versam, em síntese, sobre a importância de se assegurar um mundo que proteja a criança do inóspito e estabeleça condições favoráveis ao seu desenvolvimento. O que se busca é um sistema de apoio universal, que beneficie a todas as crianças e adolescentes. Isso implica na noção de criança baseada no direito ao desenvolvimento saudável e harmonioso, sem qualquer tipo de discriminação - princípio básico a ser respeitado numa democracia de verdade.

Os argumentos aqui expostos defendem uma mudança pautada em preceitos de direitos humanos, de responsabilidade ética pelas gerações futuras e de equidade. Enquanto as idéias e práticas vigentes predominarem, as condições díspares e indignas de vida continuarão impedindo o crescimento de milhões de indivíduos. Se esta é a escolha, devemos, ao menos admitir que, enquanto sociedade, continuaremos produzindo problemas evitáveis e despendendo recursos apenas para minorá-los. É uma estratégia política, porém equivocada, pois beneficia apenas a uma pequena parcela da população, criando profundos desajustes sociais. Não por acaso o Brasil consegue o milagre de manter-se entre as dez maiores economias mundiais e exibir indicadores sócio-econômicos e humanos comparáveis aos países mais pobres ou de economia precária do mundo.

Não há dúvida de que o Brasil está se tornando cada vez mais conectado ao ritmo desenfreado da economia global. Avanços tecnológicos e competição internacional implicam na necessidade de maior capacitação em termos de educação e formação humana. O Brasil terá que se adequar ao ritmo imposto ou ficará para trás. Vemos que as mudanças exigidas pela economia global vêm afetando o Brasil mais diretamente do que no passado e, por isso, teremos que repensar suas prioridades de investimento. Sob esse ponto de vista, diríamos que a mudança de paradigma e foco aqui discutida, usando-se como exemplo a imagem “das crianças de rua para todas as crianças” não é meramente uma questão de equidade social para o Brasil, mas sim, de fato, um investimento necessário para o presente e futuro do país.

Notas

1. Herbert de Souza, conhecido como Betinho, foi um dos ativistas sociais mais importantes na área de direitos humanos que o Brasil teve nos últimos tempos. Por suas idéias e ideais de democracia, Betinho foi forçado permanecer no exílio por vários anos durante a ditadura militar. No decorrer da década de 80 até a sua morte em 1997, ele foi o responsável por uma importante campanha em prol da participação cívica e da cidadania que mobilizou todo o país.

2. O termo "meninos de rua" geralmente refere-se àquelas crianças e jovens que trabalham ou que gastam a maior parte do seu tempo nas ruas. É também utilizado para caracterizar o grupo bem menos expressivo da população jovem que dorme nas ruas e que não tem mais contato com suas respectivas famílias e comunidades.

3. Problemas envolvendo crianças e jovens, em particular aqueles oriundos de famílias pobres, vêm sendo diagnosticados há mais de cem anos. Ver em publicações da CESPI/USU, a análise de categorias de criança associadas a problemas ao longo da história, como por exemplo, os expostos, os desvalidos, a criança criminosa, o pequeno operário, os menores abandonados (física e moralmente), os menores delinqüentes, etc. (Rizzini, 1995, 1997, 2000).

4. A definição originou-se a partir do desenvolvimento do projeto de pesquisa-ação coordenado por Irene Rizzini e Gary Barker, numa parceria entre a CESPI/USU e o Instituto PROMUNDO. Utilizamos o termo "bases de apoio" calcados na literatura de sociologia e psicologia, em particular psicologia do desenvolvimento e psicanálise (Erikson, 1971, Mills, 1975, Nunes, 1978, Bowlby, 1984, 1988).

5. De acordo com Erikson, a criança desenvolverá, em sua primeira fase, um sentimento de confiança básica ou de desconfiança básica (em si e no mundo), dependendo de como transcorrerem suas primeiras experiências (Erikson, 1971).

6. Esse é também o argumento apresentado no Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, inteiramente dedicado ao tema do desenvolvimento humano como sendo um direito (UNDP, 1997, 2000).

7. Ver a respeito as publicações da CESPI/USU, IBGE, UNICEF e Banco Mundial, que constam da bibliografia.

8. A contagem de crianças e jovens que se encontram nas ruas é uma tarefa complicada, devido ao seu estilo de vida. As tentativas de contagem destes grupos têm sido questionadas no tocante a confiabilidade dos métodos e resultados. No entanto, o fato é que estas contagens apresentam um quadro um pouco mais realista do número de crianças de rua se comparadas às estimativas que antes eram usadas. Um estudo realizado em São Paulo encontrou dados indicando que 4.520 crianças e jovens circulavam pelas ruas da cidade durante o dia, mas somente 895 dormiam nas ruas de noite (Jornal do Brasil, 1995). Em Salvador, Bahia, um estudo divulgou a existência de 15.743 crianças e jovens tra-

balhando nas ruas e 468 vivendo nas ruas (Projeto Axé, 1993). Em Fortaleza, uma pesquisa encontrou 184 crianças e jovens vivendo nas ruas em um universo de 5.962 crianças e jovens trabalhando nas ruas (Secretaria de Ação Social, 1994).

9. Essa visão ambivalente da criança - como estando em perigo e sendo perigosa - tornou-se um dos temas dominantes do debate ocorrido no Brasil - nas primeiras três décadas do século 20 - acerca da necessidade de se criar reformas jurídicas para os "menores". As crianças e os jovens pobres eram, claramente, definidos pela legislação como um perigo em potencial, e diversos artigos eram dedicados a regular a situação dos "menores" física e moralmente abandonados e dos delinqüentes juvenis (Rizzini, 1997 a/b).

10. Nos anos 80, o termo "crianças em circunstâncias especialmente difíceis" tornou-se muito empregado. Em princípio teria sido utilizado pela primeira vez em publicação do UNICEF. Outros termos com a mesma conotação também tornaram-se comuns, como por exemplo: "crianças socialmente excluídas", "crianças em situação de risco" e, mais recentemente, "crianças em situação de vulnerabilidade".

11. Ou crianças como "agentes de mudança de suas próprias vidas", no dizer de William Myers (1988:137).

12. É importante esclarecer que a crítica aqui é sobre o foco da intervenção e não sobre as pessoas envolvidas nos programas. Nós, que tivemos a oportunidade de acompanhar inúmeros grupos de educadores de rua, aprendemos com seus depoimentos muito sobre a sua dor e seu sentimento de impotência diante de situações de profunda desumanidade que vivenciavam com as crianças em seu cotidiano de trabalho.

13. Um passo além desse será eventualmente considerar as crianças como um todo, inclusive aquelas que hoje não são percebidas como "de risco", devido às suas condições materiais - mas, que na verdade, têm algumas necessidades especiais para seu pleno desenvolvimento (Estatuto da Criança e do Adolescente).

14. Cabe aqui lembrar que os sistemas de educação, em geral, vêm sendo alvo de debate e críticas em inúmeros países, reconhecendo-se a necessidade de reformulação para que melhor se adeqüem aos interesses e competências das crianças e jovens de hoje.

15. A prevenção com relação às crianças acabarem morando e/ou trabalhando nas ruas implica, também, em mudanças no nível macro-social, incluindo melhorias nos setores públicos de saúde e educação, e na transformação do sistema econômico que exclui e marginaliza milhares de famílias pobres. De qualquer modo, até mesmo em países da Europa Ocidental e América do Norte, por exemplo, onde o setor público de educação oferece serviços mais adequados para a maioria da população, ainda tem sido reconhecida por vários de seus governantes, a necessidade de serviços de apoio adicionais para crianças e adolescentes. Serviços esses que os apoiem em seus estágios especiais de desenvolvimento e que façam a ligação entre o sistema escolar e outros serviços sociais. Para maiores informações sobre esse assunto ver, por exemplo, Sherraden, 1992, e Whalen & Wynn, 1995.

16. Escolas privadas e planos de saúde privados são demasiadamente caros para a maioria da população. Uma escola privada pode custar o equivalente a cerca de 3 a 5 salários mínimos mensais por criança.

17. A simples existência destes serviços para crianças e jovens da classe média não significa que eles estejam tendo um desenvolvimento feliz, ou que se tornem cidadãos mais saudáveis. Muitas vezes, os jovens da classe média se vêem como meros consumidores dos serviços oferecidos, mantendo-os devidamente ocupados, sobretudo quando não há qualquer preocupação com o desenvolvimento da criança e do jovem.

18. Joan Costello, Chapin Hall Center for Children, University of Chicago (comunicação pessoal).

19. Este ponto é objeto de preocupação em muitos países, inclusive dos países industrializados. A tendência tem sido a de oferecer serviços pobres para os pobres. Por outro lado, sabe-se que quando se pensa em mudança social, de pouco adianta o investimento tendo o olhar voltado somente para o pobre, o doente, o deficiente e o marginalizado. Ver a respeito o livro de Kahn e Kamerman, "Not for the Poor Alone. European Social Services" (1975).

20. Ainda hoje, o que se pleiteia são medidas de repressão mais duras e precoces, como por exemplo, o rebaixamento da idade penal. Há na data de hoje um grande número de projetos de lei tramitando no Congresso Nacional, que visam o rebaixamento da idade penal, de 18 para 16 anos (Goiás, 1999).

21. O termo utilizado em inglês para especificar esse tipo de poder, conquistado no processo de exercício da cidadania numa democracia, é Empowerment. Não há ainda um termo em português que possa captar seu sentido por inteiro. Em comunicação oral recente, Aspásia Camargo o definiu como compartilhar o poder, abrangendo também o sentido de instrumentalizar os indivíduos para a auto-percepção de sua capacidade de gerir.

22. Os dados sobre os estudos de caso foram atualizados em setembro de 2000.

Referências Bibliográficas

BARKER, Gary (1994). Assisting At-Risk Urban Youth in Northeast Brazil: A Project to Prevent Delinquency, Abandonment and Child Prostitution. Brasília: U.S. Agency for International Development (unpublished report).

BARKER, Gary & FONTES, Miguel (1996). Review and Analysis of International Experience with Programs Targeted on At-Risk Youth. Washington: World Bank. Working Paper Nº 5.

BARKER, Gary (1996). Integrated Service Models for Youth: An Analysis of Selected International Experiences. Washington: World Bank (unpublished working paper).

BOWLBY, John (1984). Apego, Separação, Perda (trilogia). São Paulo: Martins Fontes.

BOWLBY, John (1988). A Secure Base: Parent-Child Attachment and Healthy Human Development. London: Basic Books.

CASTRO, Monica Rabello de (1997). Retóricas da Rua: Educador, Criança e Diálogos. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS, 1997.

CESPI/USU (1999). Enquete ELOS a famílias, adolescentes e profissionais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CESPI/USU.

CHALHUB, Tania (1997). Homeless Children in Rio de Janeiro: Exploring the Meanings of Street Life. NY : Children & Youth Care Forum, Vol. 26, N.º 3, June.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989 (1991). Brasília: Ministério da Justiça, CBIA, UNICEF.

DEWEES, Anthony & KLEES, Steven J. (1995). Social Movements and the Transformation of National Policy: Street and Working Children in Brazil. Comparative Education Review, Vol 39, Nº 1, February.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990.

ERIKSON, H. Erik (1971). Infância e Sociedade. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Ruben (1991). O Trabalho e a Rua: Crianças e Adolescentes no Brasil Urbano nos Anos 80. São Paulo: Cortez.

GOIÁS, Jussara (1999). A Situação da Criança e do Adolescente no Congresso Nacional. Brasília: INESC. Argumento, Nº 2.

IBGE/UNICEF (1997). Indicadores sobre Crianças e Adolescentes. Brasília, Rio de Janeiro.

JORNAL DO BRASIL (1995). Pesquisa Muda Teses sobre Meninos de Rua [Study Changes Theses on Street Children]. Rio de Janeiro, 17 maio.

KAHN, Alfred J., KAMERMAN, Shelia B. (1975) Not for the Poor Alone. European Social Services. New York, London: Harper Colophon Books.

MILLS, Wright C. (1975). A Imaginação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar.

MYERS, William (1988). Alternative Services for Street Children: The Brazilian Approach. In Bequele, A. and Boyden, Jo. Combating Child Labour. Geneva: International Labour Office.

NETO, Paulo (1994). Projeto de Reforma e Desenvolvimento Social: Avaliação do Projeto Setorial: Programa Vivendo e Aprendendo. Fortaleza, Brasil (mimeo).

NUNES, Edson de Oliveira (org.) (1978). A Aventura Sociológica: Objetividade, Paixão, Improviso e Método na Pesquisa Social. Rio de Janeiro: Zahar.

OIT (1998). Relatório e Plano de Trabalho do IPEC no Brasil. Brasília: OIT.

OLIVEIRA, J.S. (org.) (1993). O Traço da Desigualdade Social no Brasil [Social Inequality in Brazil]. Rio de Janeiro: IBGE.

PILOTTI, Francisco & RIZZINI, Irene (Eds.) (1995). A Arte de Governar Crianças: A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, CESPI/USU & AMAIS.

PITTMAN, Karen. & CAHILL, Michele (1991). A New Vision: Promoting Youth Development. Washington, DC & New York: Center for Youth Development and Policy Research, Academcy for Educational Development (Commissioned Paper #3).

PROJETO AXÉ (1993). Meninos que Vivem nas Ruas de Salvador - Mapeamento e Contagem. Salvador, Bahia (mimeo).

RIZZINI, Irene (org.) (1986). A Geração da Rua: um Estudo sobre as Crianças Marginalizadas do Rio de Janeiro [The Street Generation: a Study on the Marginalized Children of Rio de Janeiro]. Rio de Janeiro: CESME/USU.

RIZZINI, Irene et al (1992). Childhood and Urban Poverty in Brazil: Street and Working Children and their Families. Florence, Italy: UNICEF International Child Development Centre.

RIZZINI, Irene (1995). Deserdados da Sociedade: Os "Meninos de Rua" da América Latina

[Desinherited from Society: “street children” in Latin America]. Rio de Janeiro: CESPI/USU.

RIZZINI, Irene, RIZZINI, Irma, HOLANDA, Fernanda R. (1996). A Criança e o Adolescente no Mundo do Trabalho. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS.

RIZZINI, Irene (1997a). O Século Perdido. Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS.

RIZZINI, Irene (1997b). Childhood and National Identity. Paper presented at the Urban Childhood Conference. The Norwegian Centre for Child Research. Trondheim, Norway.

RIZZINI, Irene (1998). Poor Children in Latin America: a Case Example of Social Inequality. Children’s Legal Rights Journal. Volume 18, Number 1. Chicago: Loyola University Chicago School of Law, Winter.

RIZZINI, Irene (2000). A Criança e a Lei no Brasil: Revisitando a História (1822-2000). Brasília: UNICEF, CESPI/USU.

RIZZINI, Irene, BARKER, Gary, et al (2000). Criança não é Risco, é Oportunidade. Fortalecendo as Bases de Apoio Familiares e Comunitárias para Crianças e Adolescentes. Rio de Janeiro: CESPI/USU-Instituto PROMUNDO. Projeto de Pesquisa.

SHERRADEN, Michael (1992). Community-based Youth Services in International Perspective. Washington, DC: Carnegie Council on Adolescent Development.

SOUZA, Herbert de (Betinho) (1994). Criança é Coisa Séria. Rio de Janeiro: AMAIS, 1992.

SANTOS, Wanderly Guilherme (1987). Cidadania e Justiça: a Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus.

SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL (1994). Relatório sobre o Censo de Crianças e Rua e Crianças Trabalhadoras. Fortaleza: Secretaria Estadual de Ação Social (Ceará) .

UNICEF (1993). Situation Analysis-Country Programme 1994-2000. Children and Adolescents - Right to Have Rights. Brasília: UNICEF.

UNDP Report (1993). Human Development Report 1993: People's Participation, United Nations Publications, New York, USA.

UNDP Report (1994). Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security, United Nations Publications, New York, USA.

UNDP (1997). Human Development Report 1997: Human Development to Erradicate Poverty, United Nations Publications, New York, USA.

UNDP Report (2000). Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development, United Nations Publications, New York, USA.

VALLADARES, Licia, COELHO, Magda (orgs.) (1995). Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

VASCONCELOS, Ana (1992). Casa da Passagem Project. Paper presented in the International Workshop on Strategies for Working with Children in Situation of National Violence, in Bogota, Colombia, 24-27 March. Save the Children (UK).

WHALEN, Samuel & WYNN, Joan (1995). Enhancing Primary Services for Youth through an Infrastructure of Social Services. Journal of Adolescent Research, Vol. 10, Nº 1, January.

WORLD BANK (1997). World Development Report 1997: The State of a Changing World. New York: Oxford University Press.

Sobre os autores

IRENE RIZZINI é professora e pesquisadora da Universidade Santa Úrsula e Diretora da Coordenação de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CESPI), Rio de Janeiro. Formada em Psicologia, Serviço Social e Sociologia, a professora Rizzini é atualmente Vice-Presidente do Conselho da CHILDWATCH International Research Network, Noruega, e uma das Editoras de CHILDHOOD, Sage Publications. É autora de diversos livros, entre os quais estão: A Arte de Governar Crianças: a História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil; Deserdados da Sociedade: Os "Meninos de Rua" da América Latina; O Século Perdido: as Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil; Imagens da Criança no Brasil: séculos XIX e XX; A criança e a Lei: Revisitando a História (1822-2000).

GARY BARKER é Diretor do Instituto PROMUNDO, uma ONG brasileira que trabalha com pesquisa e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas a crianças e adolescentes. Ele é também doutorando do Instituto Erikson para Estudos Avançados em Desenvolvimento Infantil, Chicago, EUA, e bolsista do Open Society Institute e consultor para a Organização Mundial de Saúde na área de desenvolvimento adolescente. Gary Barker é também um pesquisador associado a CESPI/USU. Suas publicações recentes incluem: Non-violent Males in Violent Settings, Reconsidering Adolescent Boys: An Analysis of the Health and Development Needs of Adolescent Boys, Gender Equitable Boys is a Gender Inequitable World: Reflections from Qualitative Research and Programme Development in Rio de Janeiro.

NEIDE CASSANIGA obteve o título de Mestrado em Educação e Desenvolvimento pelo Instituto de Educação da Universidade de Londres e, em 1997, foi bolsista internacional na Chapin Hall Centre for Children, Universidade de Chicago e pesquisadora do Consortium for Street Children, Reino Unido. Ela é pesquisadora associada a Coordenação de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CESPI), da Universidade Santa Úrsula. Publicou, recentemente com Rizzini e Barker: Children, Participation, and Democracy: a Case Study of the Statute of the Child and Adolescent in Brazil. Contato:
N.Cassaniga@alan-neide.demon.co.uk

Anexo
Síntese do PROJETO CESPI/USU-PROMUNDO

CRIANÇA NÃO É RISCO, É OPORTUNIDADE:

Fortalecendo as "bases de apoio" familiares e comunitárias para crianças e adolescentes

Uma iniciativa de integração
Universidade - Comunidades - ONGs
Coordenação:
CESPI/USU - Universidade Santa Úrsula
Instituto PROMUNDO

A iniciativa

É uma proposta de pesquisa e ação destinada a identificar, valorizar e fortalecer recursos familiares e comunitários que promovam o desenvolvimento integral de crianças e jovens

Destina-se a:

- Mapear as propostas e ações que funcionam como apoio familiar e comunitário no cuidado de crianças e adolescentes;
- Analisar de que formas estas propostas podem ser integradas e articuladas no âmbito das políticas sociais, bem como identificar as lacunas existentes;
- Fornecer subsídios às famílias, às instituições comunitárias e aos organismos responsáveis pela formulação de políticas e implementação de programas sociais, tendo em vista o fortalecimento das bases de apoio e a prevenção de problemas que atingem a população infantil e juvenil;
- Publicar e disseminar material educativo, destinado a públicos diversificados;
- Identificar os elementos fundamentais que compõem os alicerces do desenvolvimento integral da criança, o que denominamos de bases de apoio.

As Bases de Apoio

São recursos familiares e comunitários que oferecem segurança física, emocional e afetiva a crianças e jovens. Referem-se tanto a atividades ou organizações formais (creches, escolas, programas religiosos, clubes, centros juvenis...), quanto a formas de apoio espontâneas ou informais (redes de

amizade e solidariedade, relações afetivas significativas, na vida das crianças e jovens, oportunidades disponíveis na própria comunidade que contribuam para o seu desenvolvimento integral...).

Foco

Freqüentemente associamos o termo "comunidade" a populações de baixa renda. Entretanto, nossa proposta é contemplar os diversos segmentos da sociedade brasileira, atuando na interface comunidade-família-criança.

Em sua primeira fase, a iniciativa focaliza duas comunidades de baixa renda no Rio de Janeiro. Em etapas posteriores, o projeto incluirá grupos de outras classes sociais e de diferentes partes do país.

Pressupostos

- As políticas sociais e os programas destinados à população jovem em situação de pobreza normalmente priorizam seus problemas, fracassos e deficiências e, com freqüência, atingem crianças e adolescentes quando já se encontram em situação de difícil reversão. É necessária uma mudança de mentalidade que tenha como alvo competências e potenciais – da criança/jovem, da família e da comunidade.

- Os elos estabelecidos entre crianças/adolescentes e sua família e comunidade são vitais e devem ser levados em conta na elaboração de políticas e programas sociais em favor de crianças e jovens.

- O conhecimento das bases de apoio, bem como das lacunas existentes, fornece subsídios mais sólidos para orientar e fortalecer as famílias e as ações destinadas a crianças e adolescentes, atuando-se de forma preventiva.

- Existe uma ampla produção intelectual, nacional e internacional, sobre o desenvolvimento infantil e juvenil e sobre as condições de vida desta popuFa lação que pode e deve ser melhor aplicado no Brasil - com exemplos e idéias claras para as comunidades, famílias e organizações que trabalham com crianças e jovens.