

Os Processos de Construção
e Implementação de Políticas
Públicas para Crianças e
Adolescentes em Situação de
Rua
Boletim
Nº 2

Outubro - 2009

CIESPI - Centro Internacional de Estudo e Pesquisa sobre a Infância
em convênio com a Puc-Rio

Compromisso com as Infâncias do mundo.



Os Processos de Construção e Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua ¹

Boletim de Pesquisa n. 2, outubro de 2009.

Um projeto do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI) em convênio com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Aprovada a Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua

Em 22 de junho de 2009, foi aprovada no Rio de Janeiro, a Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-Rio)². A adoção desta política representa um importante marco, pois resultou de um extenso debate entre representantes do governo e da sociedade civil, enfatizando-se aspectos referentes à sua implementação. Para a equipe do CIESPI foi uma grande oportunidade ter participado ativamente deste processo, na função de consultoria de pesquisa ao grupo de trabalho instituído pelo CMDCA-Rio para a formulação da política.

¹ Este projeto é parcialmente financiado pela Fundação OAK, sediada em Genebra, Suíça e pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Brasília. Os dados apresentados têm origem no Banco de Dados *Infância, Juventude e Vulnerabilidade*, do CIESPI.

² O texto final pode ser consultado na página web do CMDCA-Rio (www.cmdcario.rj.gov.br) ou na página web do CIESPI (www.ciespi.org.br).

Pobreza, assistência à primeira infância e redução da vulnerabilidade

Nosso foco neste boletim será examinar algumas das relações existentes entre pobreza, participação de crianças em creches e pré-escolas e o desenvolvimento infantil em condições de vulnerabilidade. O objetivo central do Projeto do CIESPI é contribuir para o aprimoramento de políticas e práticas para crianças e adolescentes em situação de rua. Sabemos que a “opção” pelas ruas geralmente resulta de problemas específicos e de diversos fatores relacionados às condições de vida deste grupo. No entanto, o enfraquecimento dos elos da criança e do adolescente com a família, com a comunidade e com a escola, começa muito mais cedo em suas vidas. O foco sobre a primeira infância é, portanto, da maior importância.

A importância dos primeiros anos de vida e da experiência pré-escolar

Creches e pré-escolas de qualidade oferecem um número significativo de benefícios para as famílias, em especial, para as que residem em áreas de baixa-renda. Estes espaços constituem uma base de apoio para a família, na medida em que representam um lugar seguro para as crianças no período em que seus pais trabalham. Eles possibilitam a inserção das mães no mercado de trabalho, ampliando, conseqüentemente, a renda familiar, e oferece às crianças, a oportunidade de desenvolverem novas habilidades, que as tornarão mais preparadas para a inserção na escola. Estudos realizados em diferentes países demonstram que o cuidado apropriado com a primeira infância aumenta o desempenho acadêmico nos níveis fundamental e médio, apresentando também resultados positivos ao longo da vida adulta³. Um outro aspecto a ser considerado é que as crianças que têm uma boa experiência pré-escolar têm maior chance de se manterem conectados às suas famílias, comunidades e escola. Os contextos de pobreza, nos quais grande parcela da população infantil e juvenil vive, constituem um importante desafio a ser priorizado na agenda política do país.

Infância e pobreza no Brasil

Em 2007 no Brasil, o número de crianças entre 0 e 6 anos de idade era de aproximadamente 20 milhões, representando 10.5% do total da população. Conforme demonstrado na Tabela 1, 43% destas crianças eram provenientes de famílias com renda *per capita* mensal de meio salário mínimo ou menos, ou seja, em torno de R\$ 175,00 Reais, o equivalente a R\$ 5,83 por dia.

³ Ver estudo do economista ganhador do Prêmio Nobel, James J. Heckman, da Universidade de Chicago: *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, Science, June 30, 2006. Heckman sintetiza os resultados de 20 pesquisas recentes sobre o assunto. Ele destaca os resultados de um estudo longitudinal (Perry Pre-school Study), que acompanhou pessoas desde o pré-escolar até a idade de 40 anos. O grupo proveniente de pré-escolas consideradas de boa qualidade apresentou melhores resultados em diversos aspectos, comparado com o grupo-controle. Entre vários exemplos, o autor cita que um número maior de pessoas dentro do primeiro grupo possuía: melhores notas em sua carreira escolar, salários mais altos e casa própria.

Tabela 1 - Famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade, total e respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento médio mensal familiar *per capita*.

Brasil e Grandes Regiões - 2007							
Brasil e Grandes Regiões	Famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade						
	Total (1 000 famílias) (1)	Distribuição percentual, por classes de rendimento médio mensal familiar <i>per capita</i> (salário mínimo) (%)					
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
Brasil	15 567	42,8	26,5	15,1	4,0	3,0	1,8
Norte	1 570	52,4	22,5	10,2	2,6	1,6	0,7
Nordeste	4 697	64,1	17,8	7,0	1,7	1,3	0,8
Sudeste	6 001	30,0	31,6	19,8	5,3	4,2	2,4
Sul	2 135	28,8	31,3	23,1	6,2	4,0	2,5
Centro-Oeste	1 164	35,5	31,4	15,8	4,5	3,6	3,3

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007.
 Nota: Famílias com pelo menos uma criança dentro do grupo de idade destacado.
 (1) Inclusive as famílias sem rendimento e sem declaração de rendimento.

A Tabela 1 demonstra que as piores condições de vida estão concentradas na região Norte, onde mais da metade das famílias (52.1%) com crianças pequenas encontra-se abaixo desta margem de renda, e no Nordeste, onde quase dois terços das famílias (64.1%) são pobres.

Existem três razões que podem explicar por que famílias com crianças entre 0 e 6 anos de idade são, em geral, mais pobres do que o resto da população. A primeira refere-se ao fato de que o índice de fertilidade entre determinados grupos de famílias, em especial negras e com baixo índice de formação escolar, é maior comparativamente às outras famílias. Sabemos que estes grupos estão entre os mais afetados pela desigualdade sócio-econômica do país. A segunda, é que famílias com crianças muito pequenas são geralmente famílias jovens e ainda no início de sua trajetória profissional, quando tendem a ganhar salários menores em relação aos mais velhos. Além do mais, as famílias com filhos mais velhos podem contar com eles para contribuírem ativamente para o aumento da renda familiar. Por fim, a terceira razão está relacionada ao fato de que em muitas famílias, as mães de crianças pequenas não podem trabalhar em função de responsabilidades domésticas, e no caso de trabalharem, tende a ser por meio período e/ou em ocupações que exigem baixa qualificação.

A boa notícia a ser destacada em relação aos padrões de renda no país para o período entre 1997 e 2007, é que houve uma redução de 47% para 37% do número de crianças em famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário-mínimo (ou menos). Esta redução ocorreu devido a diminuição do índice de fertilidade e do aumento da renda.

Renda familiar e a opção pelas creches e pré-escolas

A opção dos pais e/ou responsáveis pelas creches e pré-escolas depende de uma série de fatores, tais como: a demanda dos pais e/ou responsáveis, e os hábitos e tradições das famílias e comunidades a respeito do cuidado de crianças muito pequenas. Mas, em nosso estudo a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE sobre a primeira infância, podemos perceber que há uma relação muito próxima entre a renda familiar e a utilização de creches e pré-escolas.

O índice de crianças matriculadas em creches varia de acordo com a região e, entre os grupos de renda dentro de uma mesma região. A Tabela 2 demonstra que em média somente 17.1% de crianças entre 0 e 3 anos de idade estão matriculadas em creches. Nas regiões mais ricas do país, Sudeste e Sul, este percentual é um pouco maior, 22%. No caso das regiões mais pobres, estes índices variam entre 7.5% e 14.1%.

Tabela 2 - Taxa de frequência à creche ou escola das crianças de 0 a 3 anos de idade, por classes de rendimento médio mensal familiar per capita.

Brasil e Grandes Regiões - 2007						
Brasil e Grandes Regiões	Total (1)	Classes de rendimento médio mensal familiar				
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3
Brasil	17,1	10,8	18,7	26,7	32,0	43,6
Norte	7,5	4,9	10,6	13,6	19,8	21,1
Nordeste	14,1	10,8	19,7	28,6	24,9	43,4
Sudeste	22,1	14,3	20,7	27,8	37,4	49,1
Sul	21,3	12,4	19,9	31,2	32,2	40,6
Centro-Oeste	13,2	9,0	12,5	16,6	21,6	36,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007.
(1) Inclusive as famílias sem rendimento e sem declaração de rendimento.

Pode-se ver também na Tabela 2 que estas diferenças estão intimamente vinculadas à renda familiar *per capita*. Quanto mais alta for a renda, maior a probabilidade de que a criança entre 0 e 3 anos frequente a creche. Na região Norte, que apresenta o menor índice de frequência, o percentual é de 4.9% para as famílias mais pobres e 21.1% em relação às famílias com maior poder aquisitivo. No Sudeste, estes percentuais são de 14.3 % e 49.1% respectivamente. Para assinalarmos o grau de diferença da educação na primeira infância, vejamos o seguinte dado: somente 4.9% das crianças mais pobres na região Norte frequentam a creche ou pré-escola, comparado a 49.1% nas famílias mais ricas da região Sudeste.

No grupo etário seguinte, isto é, entre as crianças de 4 a 6 anos de idade, o índice de frequência aumenta significativamente na pré-escola, mas as diferenças entre as regiões e entre os grupos de renda dentro de uma mesma região são mantidas.

Tabela 3 - Taxa de freqüência à escola das crianças de 4 a 6 anos de idade, por classes de rendimento médio mensal familiar per capita.

Brasil e Grandes Regiões - 2007						
Brasil e Grandes Regiões	Total (1)	Classes de rendimento médio mensal familiar <i>per capita</i> (salário mínimo)				
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3
Brasil	77,6	71,4	79,7	86,3	91,8	94,7
Norte	68,2	60,8	74,3	82,9	95,5	86,1
Nordeste	82,7	77,8	89,9	95,0	96,3	96,8
Sudeste	81,7	71,4	83,5	88,2	94,1	95,5
Sul	67,7	54,3	66,6	79,9	84,1	92,8
Centro-Oeste	66,2	55,5	66,7	80,0	86,5	94,9

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007.
(1) Inclusive as famílias sem rendimento e sem declaração de rendimento.

Independente da região do país, o número de crianças matriculadas em pré-escolas é significativamente maior para as famílias mais ricas em comparação às mais pobres. Esta diferença cria oportunidades educacionais bastante distintas entre estas crianças.

Infância: prioridade nacional

As análises e dados apontados neste boletim de pesquisa são fundamentais como prioridade para a agenda política nacional. São claras as evidências de que o investimento nos primeiros anos de vida é de inestimável importância. A infância como prioridade nacional pode ser de fato uma meta que melhorará as condições de vida de milhões de crianças.

O Brasil vem se destacando internacionalmente em numerosos aspectos relacionados ao seu desenvolvimento. Um destes aspectos vem sendo a ênfase dada aos direitos humanos. Em consonância com esta diretriz, o CIESPI, em convênio com a PUC-Rio, vem analisando em seus projetos os direitos de crianças, adolescentes e jovens sob diversos ângulos, buscando contribuir para a formulação de agendas que possam fazer valer estes direitos.

Para mais informações sobre este Boletim e o projeto, por favor, entre em contato com o CIESPI através do e-mail ciespi@ciespi.org.br ou visite nosso site www.ciespi.org.br.

Coordenadoras: Irene Rizzini e Paula Caldeira

Rosa Ribeiro e Luiz Marcelo Carvano (Banco de Dados CIESPI) e Malcolm Bush (Chapin Hall Center, Univesridade de Chicago; consultor CIESPI) participaram da construção deste boletim.