MINISTÉRIO DA SAÚDE

Secretaria de Políticas de Saúde Comitê da Primeira Infância

# POLÍTICAS INTERSETORIAIS

GUIA REFERENCIAL PARA GESTORES MUNICIPAIS

## EM FAVOR DA INFÂNCIA

BRASÍLIA – DF 2002



#### **ERRATA**

- p. 5 Nos agradecimentos, onde se lê: "Secretaria Especial de Estado e Proteção Social", leia-se: "Secretaria Especial de Estado e Proteção Social do Pará."
- p. 41 A figura do quadro "Rede de conexões entre neurônios em três períodos da vida" é uma reprodução do livro de Rima Shore, "Repensando o cérebro: novas visões sobre o desenvolvimento inicial do cérebro". Trad. Iara Regina Brazil. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000.
- p. 42 Onde se lê: "Como mostra a figura da pág. 39", leia-se: "Como mostra a figura da pág. 41".
- p. 49 O quadro III está comentado na página 53.
- p. 77 O trecho que se inicia por "A esse primoroso texto(....)" e termina em "(....)apaixonadamente verdadeira.", na pág. 79 é parte de um texto de Tião Rocha, denominado "Um projeto que tem TUDOHAVER". Caderno n° 4, Programa TUDOHAVER. Belo Horizonte: Muriki/PBH, 2000.
- p. 90 No quadro "Passo a passo, vamos construir o caminho", onde se lê "Analisando a realidade", leia-se "Avaliando a realidade".

MINISTÉRIO DA SAÚDE Secretaria de Políticas de Saúde Comitê da Primeira Infância



### POLÍTICAS INTERSETORIAIS

GUIA REFERENCIAL PARA GESTORES MUNICIPAIS

### EM FAVOR DA INFÂNCIA

Série B. Textos Básicos de Saúde

Brasília – DF 2002

#### POLÍTICAS INTERSETORIAIS EM FAVOR DA INFÂNCIA: Guia referencial para gestores municipais

© 2002. Ministério da Saúde. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

Série B. Textos Básicos de Saúde

Tiragem: 10.000 exemplares

Ministro de Estado da Saúde

Barjas Negri

Secretário de Políticas de Saúde

Cláudio Duarte da Fonseca

Fórum Nacional do Comitê da Primeira Infância

Ludgério Monteiro Corrêa

Elaboração, distribuição e informações:

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Secretaria de Políticas de Saúde

Secretaria Executiva da Comunidade Solidária

Comitê da Primeira Infância

Esplanada dos Ministérios, bloco A, 4.º andar, sala 431

CEP: 70058-900, Brasília - DF Tel.: (61) 411 4724 / 411 4767

Fax: (61) 226 1615

E-mail: codip@planalto.gov.br

Home page: www.planalto.gov.br/comunidadeativa

Integrantes: Maria Eugênia Pesaro, Maria de Lourdes Magalhães e Tarsila Crusius (Ministério da Saúde); Adriana Cavalcanti e Alexandre Araújo (Seas); Aidê Almeida, Alessandra Schneider e Ângela Barreto (Unesco); Marriele Ferreira e Carolina Pinheiro (Ministério da Justiça); Dep. Osmar Terra (Câmara dos Deputados); Márcia Mamede (Pastoral da Criança); Maria Madalena dos Santos (Banco Mundial); Halim Antônio Girade (Unicef); Maurício Antônio do Amaral Carvalho e Alfredo Nespoli (FNDE); Pastoral da Criança; Vera Mellis (Fundação Orsa); Sônia Marlene do Prado (Comunidade Ativa); Stela Maris de Oliveira e Vitória Faria (Ministério da Educação); Walter Silva (Ministério da Cultura).

#### **Equipe Executiva:**

Elizabeth Leitão (coordenadora-geral)

Denise Leão (coordenadora de intervenção)

Josi Paz (Assessora de comunicação/publicitária)

Marina Spínola (Assessora de comunicação/jornalista)

Sidrach Dantas de Moraes (supervisor administrativo)

Realização: Comitê da Primeira Infância

Coordenação-Geral: Elizabeth Engert Milward A. Leitão

Organização de originais: Nelson Figueiredo

Revisão de originais: Guilherme Teixeira

Projeto Gráfico: Ogilvy Brasil Comunicação Itda.

Edit. Eletrônica: Rick Moreira (DPE Studio)

Revisão Final: Eduardo Perácio (DPE Studio)

Pesquisa de campo: Clarisse Filiatre, Elizabeth Leitão, Josi Paz, Maria de Lourdes Magalhães, Marina Spínola, Sidrach Dantas de Morais, Tarsila Crusius

Relatórios de pesquisa de campo: Josi Paz e

Marina Spinola

Pesquisa e Organização dos Suplementos

Informativos: Denise Leão e Tarsila Crusius

Grupo de trabalho para validação da publicação: Apresentadores da versão: Jairo Werner e Maria Ceres Pimenta Spínola Castro. Debatedores: Maria Clotilde Rossetti Ferreira e Vital Didonet. Participantes: Adriana Cavalcanti, Adriana Rosado Maia de Lima, Adroaldo Quintela Santos, Alexandre Rocha Araújo, Alexandro Rodrigues Pinto, Alfredo Luiz Nespoli Louzada, Ana Cecília Sucupira, Ângela Barreto, Beatriz Hobolt, Cláudio Augusto Vieira da Silva, Cleomar Souza Manhas, Denise Leão, Elizabeth Barros, Elizabeth Engert Milward A. Leitão, Fátima Vidotte, Haifa Gabriel, Halim Girade, Jaqueline Raquel Guandalini Frajmund, Josi Anne Paz, Ludgério Monteiro Corrêa, Maria Eugênia Pesaro, Maria de Lourdes Magalhães, Maria Lozzari Dois, Maria Lúcia Thiesen, Maria Piedade Furtado (Pitucha), Marina Pimenta Spínola Castro, Patrícia Lamego Soares, Paula Siqueira C. da F. Moura, Simone Moraes Platino, Sônia Marlene Lemes do Prado, Stela Naspolini, Suely Arruda, Tarsila Rorato Crusius, Walter Antonio Silva e Vitória Faria.

#### Texto e Consultoria:

Dra. Maria Ceres Pimenta Spinola Castro
Dr. Jairo Wernet RIBILOTECA

Registro
MC 015 28 10,00
03 / 02 / 03 2 3

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Comitê da Primeira Infância.

Políticas intersetoriais em favor da infância: guia referencial para gestores municipais / Ministério da Saúde,
Secretaria de Políticas de Saúde, Comitê da Primeira Infância. - Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

149 p.: il - (Série B. Textos Básicos de Saúde)

ISBN 85-334-0595-2

1. Bem-Estar da Criança. 2. Promoção da Saúde. 3. Política de Saúde. I. Brasil. Ministério da Saúde. II. Brasil. Secretaria de Políticas de Saúde. Comitê da Primeira Infância. III. Título. IV. Série.

**NLM WA 320** 

## POLÍTICAS INTERSETORIAIS

GUIA REFERENCIAL PARA GESTORES MUNICIPAIS

### EM FAVOR DA INFÂNCIA

### **AGRADECIMENTOS**

O Comitê da Primeira Infância agradece a receptividade dos municípios que contribuíram para que esta publicação se tornasse realidade, compartilhando experiências e saberes, de norte a sul do Brasil: Benevides (PA), Porto Alegre (RS), Aracati (CE), Tejuçuoca (CE), Curitiba (PR), Porto Murtinho (MS), Vitória (ES), Secretaria de Estado de Educação e UNICEF (CE), Secretaria Especial de Estado de Proteção Social e Fundação Orsa. Agradecemos, também, ao Secretário de Políticas de Saúde, Dr. Cláudio Duarte da Fonseca, ao Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária, Sr. Ludgério Monteiro Corrêa, ao Deputado Federal - RS, Dr. Osmar Terra e ao Oficial Sênior de Programação do Unicef, Sr. Craig Loftin.

### **APRESENTAÇÃO**

Garantir o direito a uma vida digna a todas as crianças brasileiras, com saúde, educação, convivência familiar e comunitária, longe da violência, discriminação e maus-tratos é a finalidade da importante parceria entre o Ministério da Saúde, a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária e o Comitê da Primeira Infância.

Esta publicação — Políticas Intersetoriais em Favor da Infância: Guia Referencial para Gestores Municipais — é resultado das iniciativas dirigidas à construção de políticas para as crianças de zero a seis anos e suas famílias. Com este material, pretende-se contribuir para a construção de políticas intersetoriais, articuladas, integradas, voltadas a assegurar os direitos das crianças, na busca de efetivar o que já se encontra estabelecido na Constituição Federal.

O texto parte da concepção de que a elaboração de uma política pública em favor da infância deverá reconhecer a criança como sujeito de direitos. Será preciso compreender a criança como um ser em desenvolvimento e formação; ter conhecimento e concepções adequados sobre este ciclo da vida; desenvolver metas e instrumentos operacionais claramente em acordo com os compromissos e princípios que garantem seus direitos; dialogar com os atores sociais que cuidam e educam as nossas crianças.

Ao colocar esta publicação à disposição dos gestores públicos, em especial aos gestores municipais, esperamos alterar o quadro – por demais já identificado – de fragmentação das ações e iniciativas, promovendo os princípios da intersetorialidade, cooperação e universalização de políticas. E, assim, esperamos apoiar municípios e estados e dialogar com outros níveis e esferas de governo, para que, juntos, possamos aprender a trabalhar de forma mais integrada. Afinal, um texto está sempre à espera de alguém que lhe confira sentido, esperando pela melhor pergunta para que viva e cumpra seu papel. A nossa expectativa é a de que ele possa ser útil aos seus leitores, ao contribuir para uma compreensão mais rica das possibilidades do desenvolvimento infantil e, especialmente, da vulnerabilidade a que muitas das nossas crianças estão submetidas.

Articular iniciativas dos diferentes níveis e esferas de governo, integrar esforços e recursos, coordenar ações e programas são algumas das possibilidades sugeridas pelo Guia. Todas elas dirigidas pela busca da melhoria do atendimento à criança pequena e da formulação de políticas mais adequadas às necessidades de suas famílias. Mas esta publicação pretende, especialmente, tomar mais evidente a necessidade de formação de uma rede de combate à pobreza existente nas condições de vida de nossas crianças, assegurando – a todas elas – viver no seu mundo, no seu tempo, o direito pleno de ser criança.

Cláudio Duarte da Fonseca Secretário de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde Ludgério Monteiro Corrêa Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária

## **PREFÁCIO**

Colocar-se no plano da criança é elevar-se:
- "Você diz:
É cansativo aturar crianças
- Tem razão.
- Porque é necessário colocar-se em seu plano, baixar-se, curvar-se, fazer-se pequeno.
- Aí, é que você se engana.
O que é mais cansativo, não é isso, mas ser obrigado a elevar-se até a altura dos sentimentos delas...
esticar-se, colocar-se na ponta dos pés...
para evitar machucá-las".

J. Korczak (1879-1942),
Quand je redeviendrai petit

[Quando eu voltar a ser criança] É sempre bom lembrar que o Brasil é pentacampeão mundial de futebol. Muitos de nossos heróis, desde pequenos - apaixonados pela bola, em campinhos improvisados -, corriam, driblavam a pobreza e sonhavam.

Nas competições da Copa, assistimos à entrada no gramado dos jogadores acompanhados de graciosas crianças. Nesse gesto descontraído e simples, os organizadores do evento encontraram uma forma de colocar luzes na criança. Como se dissessem: é para elas esta festa. Ocidente e Oriente viam suas crianças associadas à esperança de vencer.

Maior vitória do que a festa do futebol seria a comemoração de um mundo sem pobreza e desigualdades para os pequenos cidadãos de lá e de cá, daqui e de alhures. Falando do mundo e das crianças, vamos perseguir este ideal, ou seja, garantir uma qualidade de vida para que elas possam viver dignamente seu tempo: brincar, correr, saborear os frutos doces dos quintais, campos e florestas, soltar suas pipas sob o vento e o calor. Abraçar seu adulto preferido, ter seus espaços de aprendizado entre amigos e iguais. Dialogar com a máquina, desmistificando a tecnologia digital como ninguém. Descobrir a melodia das muitas línguas que falamos por este mundo. Ritmos, músicas, cheiros, cores, danças... e crescer e se desenvolver entre fantasias e realidades, sob o olhar cúmplice dos adultos.

Num mundo assim, elas seriam crianças e nós, adultos - pais, mães, avós, professores, médicos, dentistas, artistas, cozinheiros, padres, prefeitos e presidentes, dentre outros... elas, crianças de sorriso aberto, inteligentes, felizes, criativas, "maluquinhas". Mas, infelizmente,

esta não é a realidade: muitas não têm garantida a qualidade de suas vidas, tampouco os adultos, como gostaríamos.

Felizmente, ao se confrontarem com essa realidade, muitos têm denunciado o abandono e os maus tratos, criado "redes de proteção" para elas. Outros fundaram movimentos de defesa da educação, da saúde, implantando "agendas de trabalho". Imaginaram espaços, pintaram paredes e suas faces, depois freqüentaram hospitais só para lhes devolver o sorriso, em meio à dor. E, aqui, certamente, não estamos falando de uma realidade longe de nós; ao contrário, ela está perto, tanto nas condições adversas de vida, às quais nos referimos, quanto na capacidade de luta de muitos setores e governos.

Em meio aos nossos sonhos e utopias, desenhados no limite do prosaico, acalenta-se a certeza de que é preciso fazer muito mais pelas nossas crianças. É preciso congregar toda a sociedade, os governos, as famílias, as comunidades para que juntos encontremos a via certa, a fim de que seja garantido, a cada criança, o direito de ser criança e de ter um desenvolvimento pleno de suas potencialidades.

Nas últimas décadas, as ciências têm avançado muito em pesquisas que enfatizam a importância dos primeiros anos de vida como fase fundamental para o desenvolvimento da pessoa, da inteligência, da personalidade, dos valores culturais, sociais e espirituais. Balizadas por esses conhecimentos, as políticas públicas de atenção à criança têm sido discutidas, avaliadas e apresentadas, de forma convincente, em muitos países. Pode-se dizer que garantir a todas as crianças o direito à vida — sem miséria, discriminação e/ou violência -, além do cuidado e educação em satisfatórias condições, é um objeto de luta nos países democráticos do mundo.

No Brasil, principalmente após a Constituição de 1988, vêm ocorrendo avanços no âmbito jurídico-legal, no que tange aos direitos das crianças como cidadãs, bem como às relações de responsabilidades sociais compartilhadas — governo, família e sociedade — quanto ao cuidado e atenção à criança e ao adolescente. Entretanto, para além dos avanços, constata-se que há uma distância entre as condições reais de vida das crianças brasileiras e o que lhes cabe por direito. Por outro lado, e apesar de se ter ampliado em qualidade e extensão o acesso ao conjunto de bens e serviços que lhes são destinados, fica ainda o desafio de que é necessário desenvolver estratégias e instrumentos gerenciais, de forma a promover a universalização e a eqüidade do atendimento proporcionado por tais políticas.

O enfrentamento desses desafios requer determinação, sensibilidade, políticas competentes e a construção de um pacto social em favor da criança: eis o desafio que se coloca ao Comitê para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância ou, simplesmente, Comitê da Primeira Infância, em parceria com muitas das iniciativas já existentes.

Criado por um decreto presidencial, em dezembro de 2000, o Comitê é uma iniciativa resultante do I Seminário Internacional O Desenvolvimento Integral da Primeira Infância e as Políticas Públicas, realizado em Brasília, em agosto de 2000. É constituído por uma Coordenação Executiva e por um Fórum que, atualmente, congrega representantes de entidades governamentais (Ministérios da Educação, Saúde, Assistência, Cultura e Justiça), não-governamentais (Pastoral da Criança, Fundação Orsa) e organismos internacionais (Unicef, Unesco, Banco Mundial). O Comitê da Primeira Infância se orienta por um objetivo nuclear: buscar estratégias que garantam o cumprimento de todos os direitos reconhecidos às crianças brasileiras de zero a seis anos de idade, a fim de lhes permitir o melhor desenvolvimento por meio de esforços articulados, e compartilhados, pelas políticas públicas e a sociedade civil.

Ao nos referirmos à "primeira infância", estamos falando da faixa etária de zero a seis anos. Desta forma, encontramo-nos fora dos parâmetros das ciências que, ao estudarem o desenvolvimento infantil, indicam a primeira infância como o período que vai da gestação aos três anos, o que, aliás, foi levado em consideração pelo Comitê, no momento de sua criação. No entanto, o aprofundamento da reflexão sobre a situação das crianças no País induziu-nos a ampliar a ação do Comitê para as crianças com idade de até seis anos, ou seja, o período anterior à entrada obrigatória da criança brasileira no ensino fundamental.

O Fórum do Comitê da Primeira Infância está plenamente convencido de que é preciso garantir, para essa faixa etária, todos os direitos da criança, a começar pela saúde, educação em creche e pré-escola – segundo a opção dos pais -, direito à convivência familiar, longe da violência e de qualquer forma de discriminação, e passando pela assistência em favor das meninas e meninos que, vivendo abaixo da linha da pobreza, reclamam por políticas efetivas na garantia dos direitos sociais já proclamados pelas leis de proteção à criança.

Dentro destas estratégias, descortina-se aquela que aponta para a articulação dos setores que desenvolvem políticas públicas, programas e iniciativas para esta faixa etária. Assim, pareceu-nos importante aprofundar a reflexão, propondo esta publicação que é dirigida ao Município, reconhecendo-se assim o papel importante que este ente federativo possui no conjunto de atribuições definidas pelo texto constitucional.

É competência do Município garantir de modo prioritário à criança e ao adolescente todos os seus direitos, pela formulação de políticas e a execução de programas e ações. Tal missão não será cumprida isoladamente, cabendo aos Estados e à União prestarem apoio e assessoria técnico-financeiros, além da participação da sociedade civil organizada.

Sabemos bem das dificuldades que os gestores municipais têm para realizar sua tarefa. Além da escassez de recursos, que quase nunca são suficientes para a demanda sempre crescente que se apresenta àS administrações municipais, deparamo-nos com uma cultura de gestão que pensa as ações ou os programas sob o ângulo do setor ou da especialidade. Essa cultura, presente nos diferentes níveis e esferas dos governos - expressa sob múltiplas formas, desde os mecanismos de financiamento até as estratégias de avaliação -, tem resultado em dispersão dos recursos, duplicação de esforços, disputas entre áreas ou setores de serviço, e em severas e graves distorções no atendimento à população. Se estes problemas surgem com maior evidência no plano de atuação do Município, tornando mais dramáticas suas conseqüências, eles, muitas vezes, são gerados e/ou sustentados por sistemáticas que têm origem tanto na atuação de órgãos federais quanto Conseguir alterar essa cultura de fragmentação, concorrenciais e de dispersão, parece ser uma tarefa de todos nós, mas será pela ação firme e integradora do gestor municipal que o passo decisivo para a mudança poderá ser dado.

Esta é, portanto, a utopia que moveu o Comitê ao elaborar esta publicação: junto com os gestores municipais – prefeitos, secretários, gerentes de programas e de serviços, profissionais, servidores –, enfrentar o desafio de construir políticas intersetoriais, articuladas, integradas, voltadas para a garantia dos direitos das crianças de zero a seis anos de idade.

Entretanto, ainda que dirigido a este público específico, este documento – Políticas intersetoriais para a infância: guia referencial para gestores municipais – procura dialogar também com outros níveis e esferas de governo, e conclama todos aqueles que estão comprometidos com a tarefa de combater as desigualdades e superar a pobreza existente nas condições de vida da criança pequena e sua família – estejam eles onde estiverem.

A rigor, o documento, longe de oferecer um roteiro prescritivo – do tipo "como se deve agir, falta isto, não falta aquilo" – pretende contribuir para um reordenamento das políticas públicas, numa perspectiva intersetorial, com o foco privilegiado na ação municipal, sem descuidar, entretanto, de outras dimensões do poder público, visando à integração e à articulação das políticas, dos programas e ações, de forma compartilhada.

Este trabalho é o resultado do diálogo entre os integrantes do Fórum do Comitê com os profissionais especialistas, tanto no que se refere àS concepções aqui apresentadas quanto à metodologia de trabalho adotada. O texto produzido foi iluminado por experiências desenvolvidas em muitos lugares do nosso país, com ética e

responsabilidade, na gestão de programas e políticas voltadas para as crianças e suas condições de vida.

Assim, foram visitados alguns Municípios de grande, médio e pequeno porte, situados nas grandes regiões brasileiras. Esta fase de pesquisa de campo, realizada pela equipe executiva do Comitê, permitiu o exercício da escuta e favoreceu o aprendizado sobre as políticas praticadas. O relato dessas visitas forneceu ao texto maior adequação à realidade vivida pelos Municípios e regiões de nosso país.

Finalmente, a publicação está organizada em três partes num total de cinco capítulos e um suplemento, em anexo, além do prefácio e considerações finais. A primeira parte explicita as concepções e pressupostos, enquanto a segunda enfatiza experiências e práticas; por sua vez, a terceira fornece um conjunto de informações sobre os programas desenvolvidos pelas instituições integrantes do Comitê da Primeira Infância.



A primeira parte comporta três capítulos: o primeiro fundamenta-se no reconhecimento de que a criança é sujeito de direitos; o segundo oferece ao leitor argumentos, advindos das ciências que, ao estudarem a primeira infância, justificam a implementação de políticos priorizando a

criança pequena; e o terceiro desafia o gestor a construir tais políticas de forma integrada, segundo um conjunto de pressupostos que levem em consideração a efetividade e cumprimento dos direitos da criança cidadã.

A segunda parte consta de dois títulos: "construindo caminhos" pretende sugerir alguns instrumentos de organização do trabalho aos gestores/planejadores das políticas e programas, enquanto "aprendendo com as experiências" dialoga com as práticas testemunhadas pelos municípios visitados e convida o leitor a formular sua proposta de intervenção, sempre balizada pelo conhecimento que ele possui de sua realidade.

A terceira e última parte, denominada Suplemento Informativo, é uma breve apresentação dos programas desenvolvidos pelos integrantes do Comitê em sua entidade de origem. Assim, os Ministérios que compõem o Comitê, bem como os organismos não-governamentais e organismos internacionais, oferecem informações sobre seu funcionamento, endereços e referências do que estão realizando.

A elaboração do texto só se tornou possível graças ao apoio efetivo e à confiança depositada no Comitê pela Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e pelo Unicef – instituições que garantiram os recursos para que nossos consultores e profissionais especializados, com alto grau de maturidade intelectual, tivessem condições de construir os conteúdos de nosso trabalho: Criança e políticas públicas integradas.

Elizabeth E. Milward A. Leitão Coordenadora-Geral

### SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	06
PREFÁCIO	08
A CIDADANIA DAS CRIANÇAS BRASILEIRAS	20
1.1. Afinal, quais são os direitos das crianças?	
1.2. A denegação dos direitos da criança	
1.3. Uma opção em favor da criança	
II. DESENVOLVIMENTO INFANTIL: um marco integrador das políticas pú	
para a infância	34
2.1. A infância invisível	
2.2. A infância real	
2.3. A infância culpabilizada	38
2.4. Que visão social da criança e de desenvolvimento infantil deve nortear	
as políticas públicas e os programas voltados para a infância?	
2.4.1.O modelo histórico-cultural	
2.4.2. Outros modelos	
2.4.2.1. O modelo mecanicista	
2.4.2.2. O modelo organicista	
2.5. Quais as implicações destas concepções sobre as políticas integradas e ações intersetoriais?	
III. POLÍTICAS INTEGRADAS: Pressupostos Básicos	56
3.1. Responsabilidade Compartilhada	
3.2. Universalização do Atendimento	
3.3. Abordagem intersetorial	
3.4. Participação popular	
3.5. Descentralização, diversificação e integração das ações	
3.6. Valorização e formação de recursos humanos	
3.7. Promoção e proteção às famílias	
, , ,	

IV.CONSTRUINDO CAMINHOS	82
4.1. Começar parece fácil, mas	83
4.2. Definindo os objetivos	
4.3. Os princípios orientadores da ação	
4.3.1. Garantir a participação	
4.3.2. Abordagem por aproximação sucessiva	
4.4. No caminho, um "passo a passo"	
4.4.1. Primeiro passo: conhecendo a realidade	
4.4.1.1. Orientações para a coleta de informações	
4.4.1.2. Procedimentos de coleta de informações	
4.4.2. Segundo passo: avaliando a realidade	
4.4.3. Terceiro passo: planejando das ações	
4.4.4. Quarto passo: intervindo na realidade	
4.4.5. Quinto passo: avaliando as ações	
V. APRENDENDO COM AS EXPERIÊNCIAS	108
5.1. Caminhando juntos	
5.2. Estratégias de proteção à criança	
5.2.1. Uma referência no funcionamento	
5.3. Construindo uma agenda para a criança pequena	
5.3.1. O selo Unicef	
5.3.2. Criação da Agenda	121
5.4. Uma experiência no semi-árido cearense	
5.5. Explorando outras possibilidades da Agenda 0-5	
5.6. Identificando os sinais de violência contra a criança	
5.7. Em busca da articulação de políticas sociais	
5.8. A sociedade civil é ator importante	
5.9. Um farol para a criança e suas marias	
5.10. Na fronteira, um porto seguro para a criança	

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS: de volta ao começo	140
BIBLIOGRAFIA	
SOBRE OS CONSULTORES	149
SUPLEMENTO INFORMATIVO	(CONTRACAPA)

### I. A CIDADANIA DAS CRIANÇAS BRASILEIRAS

"Criança, no meu tempo de criança, não valia mesmo nada. A gente grande da casa. usava e abusava dos pretensos direitos de educação.

Por dá-cá-aquela-palha, ralhos e beliscão. Palmatórias e chineladas não faltavam. Quando não. sentada no canto de castigo fazendo trancinhas, amarrando abrolhos.
'Tomando propósito'.
Expressão muito corrente e pedagógica.

Aquela gente antiga, passadiça, era assim: severa, ralhadeira. Não poupava as crianças."

Cora Coralina

Nascida em 1889, Cora Coralina tematiza, no seu poema Antigüidades", a condição da criança na sociedade brasileira do final do século XIX. Passados mais de cem anos, percebemos que, felizmente, essa condição experimentou grandes e significativas transformações. E, certamente, a mais importante delas foi o reconhecimento da criança como sujeito de direitos.

A noção de "direitos" que estamos tratando aqui diz respeito, por um lado, ao sentimento de pertencimento a uma mesma comunidade política, na qual ações e opiniões de cada um encontram lugar na condução da vida coletiva. Por outro lado, enquanto faculdade legal para praticar ou deixar de praticar um ato, o direito constitui uma dimensão essencial da sociedade moderna, sendo produto de histórias sociais diferenciadas, protagonizadas por grupos sociais diferentes. Como alguém já disse, "não nascemos iguais, nós nos tornamos iguais" e é no terreno dessa igualdade fundamental - cidadãos, sujeitos de direitos - que podemos inscrever a diferença que singulariza cada um de nós como ser humano único. Sabemos que na experiência histórica, os chamados direitos civis surgiram antes dos chamados direitos políticos e que estes últimos criaram a possibilidade da emergência dos direitos sociais e que todo este conjunto, bem como os chamados direitos de quarta geração, relacionados, por exemplo, com o direito ao patrimônio genético, são criações dos homens. Sujeitos de direito, homens e mulheres inventam, criam os direitos numa dinâmica societária que tem por fundamento a democracia".

Afinal, foi no século XX que se constituiu, como expressão emblemática do conjunto dos direitos humanos, o conceito do "direito a ter direito". Esse conceito busca expressar a condição essencial de cidadania dos sujeitos humanos como elemento fundamental da noção de direitos. Ser cidadão é condição indispensável para portar, exercer e criar direitos. Portanto, conceber a criança como sujeito de direitos é vê-la como um cidadão na sua condição própria de criança, no seu presente, como portador de direitos e capaz de exercê-los.

O direito a ter direitos se refere tanto à capacidade cidadã de fazer valer os direitos já estabelecidos na ordem legal de uma sociedade quanto às ações que transformam, por meio das lutas e polêmicas que ocorrem no terreno social, determinadas demandas reconhecidas publicamente como relevantes e universais, em novos direitos que passam a integrar os textos legais.

Esta foi a trajetória da constituição dos direitos das crianças brasileiras: saídas da condição de que "não valiam nada mesmo", são inscritas, por força da luta social e dos esforços dos governos comprometidos com a causa das crianças, no terreno dos direitos. Esse longo e histórico caminho que promulga a Lei do <u>Ventre Livre</u>, abole a <u>roda dos expostos</u>, apresenta sua melhor performance na segunda metade do século XX. Mas não podemos nos esquecer que uma

**Lei do Ventre Livre**: em 28 de setembro de 1871, declarou livres os filhos de escrava, nascidos a partir daquela data.

roda dos expostos "De forma cilíndrica e com uma divisória ao meio, esse dispositivo era fixado no muro ou janela da instituição. No tabuleiro inferior da parte externa, o expositor colocava a criancinha que enjeitava, girava a Roda e puxava um cordão com uma sineta para avisar à vigilante – ou Rodeira – que um bebê acabara de ser ali abandonado, retirando-se furtivamente do local, sem ser reconhecido (....) No Brasil, 30% ou mais dos bebês colocados nas Rodas dos Expostos morria ainda no primeiro mês de vida. Mais da metade morria antes de completar seu primeiro ano de existência. Apenas 20 a 30% dos que foram lançados nas Rodas chegaram à idade adulta." MARCILIO, Maria Luiza. História Social da criança abandonada. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 57 e 237.

importante legislação de proteção à criança e ao adolescente surge em 1923, na qual se reconhece a situação de pobreza como geradora de crianças abandonadas e de jovens delinqüentes. Logo depois, em 1927, surge o Código de Menores, regulamentando o trabalho infantil, até que a Constituição de 1934 determinou a proibição ao trabalho dos menores de 14 anos sem permissão judicial. Aliás, foi essa mesma Carta constitucional que estabeleceu, pela primeira vez no País, a instrução pública como direito de todos, independente da condição socioeconômica. Em 1940, define-se a inimputabilidade penal ao menor de 18 anos, quando os atos infracionais cometidos pelos jovens de até 17 anos passam a ser punidos com a internação, sob responsabilidade do Estado.

Ainda que marcado por uma visão carregada de preconceitos e de equívocos, surge, em 1938, o Serviço Social de Menores Abandonados e Delinqüentes que expressa a responsabilidade governamental com as crianças e jovens sujeitos a investigação e processos. Todas as ações, nesse período, preparam o campo para o surgimento, já há muito reivindicado pelos movimentos de defesa das crianças, de programas interdisciplinares que buscavam substituir a ênfase repressiva, até então prevalente, por um enfoque educativo. São os tempos da Política Nacional de Bem-Estar do Menor que, se significou um avanço em relação às posturas anteriores, explicitou e deu forma legal à estigmatização das crianças pobres como "menores", termo que se associava de forma freqüente à delinqüência e à marginalidade social. Em 1979, o Código de Menores, mesmo incorporando avanços nas suas definições, manteve a conotação estigmatizante e, amplamente questionado, foi alterado no bojo do processo de democratização vivido pelo País nos anos 80, quando se buscava, no âmbito de discussão da Constituinte, formulações legais que pudessem garantir direitos sociais e políticos a todos os cidadãos brasileiros.

Fazem parte deste período o estabelecimento dos direitos da criança na Constituição Federal, o debate e a promulgação de uma "carta de cidadania da criança brasileira" – o Estatuto da Criança e do Adolescente – em substituição ao Código do Menor, a formulação e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e outros dispositivos legais que garantem, nos setores da saúde, da justiça e da assistência, um conjunto de direitos às crianças e suas famílias.



### AS LEIS BRASILEIRAS MAIS RECENTES QUE DEMONSTRAM ESSAS CONQUISTAS NO CAMPO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS SÃO:

- Constituição Federal Brasileira, de 1988 Lei Federal n.º 8.069, de 1990, que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA
- Lei Federal n.º 8.080, de 1990, que estabelece o Sistema Único de Saúde Lei Federal n.º 8.742, de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social
- Lei Federal n.º 9.394, de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional

### 1.1. AFINAL, QUAIS SÃO OS DIREITOS DAS CRIANÇAS?

Historicamente, o primeiro período da existência humana – a infância – vem sendo redefinido a partir das transformações ocorridas na sociedade.

Em séculos passados, sequer havia uma idéia distinta acerca dessa fase da vida. Quando muito, na Idade Média, apareciam algumas diferenciações sociais que indicavam a "idade" dos indivíduos. Vigorava uma noção de que a criança era um adulto em miniatura. Vestia-se da mesma forma, trabalhava nos mesmos locais, com jornadas de mesma duração, freqüentava os mesmos ambientes. O vocabulário existente para se referir aos "pequenos" era muito restrito e indicava o desconhecimento e a ausência de percepção dessa fase da vida.

"A idade dos indivíduos" (....) eram cinco as idades, de acordo com a função social do indivíduo. A primeira, a idade do brinquedo. A segunda, a da escola. Segue-se a do amor, esportes, depois vem a da cavalaria e guerra e, finalmente, a dos homens da lei e da ciência. Essa divisão retratava uma diferença voltada para a posição do indivíduo no mundo social, sem maiores implicações para as diferenças dos indivíduos em si ou para as características que lhes eram peculiares em cada uma dessas cinco fases. Desta forma, estes atributos conferidos não tinham uma correspondência na idade cronológica. "CARVALHO, V.B.C.L. Desenvolvimento Humano e Psicologia. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996 p. 11-12

No período contemporâneo, pode-se perceber um percurso em que, inicialmente, a infância é entendida como um tempo de superação das carências supostamente existentes nas crianças, ou como um tempo de preparação para a vida futura, ou ainda como um tempo de convívio social e lúdico com outras crianças que se formam espontaneamente. Percebe-se, então, que a concepção acerca da infância é uma criação social, estando sujeita a mudanças decorrentes das transformações históricas.

Nos últimos 50 anos, outras concepções acerca da infância vêm sendo expressas e indicam novas percepções sobre a

criança: sujeito social e histórico, constituído no seu presente, cidadão, portador e produtor de cultura. Essas novas concepções aparecem especialmente no âmbito educacional e, no Brasil, são frutos tanto da ação dos movimentos sociais quanto do desenvolvimento das ciências que estudam a infância.

Nessa perspectiva, a infância passa a ser vista não mais como um tempo de "preparação para...", mas como um tempo em si, tempo de brincar, jogar, sorrir, chorar, sonhar, desenhar, colorir... Ou seja, um tempo que incorpora tudo o que a criança é e faz nesse período de sua vida; um tempo em que criança é e vive como sujeito de direitos.

É, entretanto, importante que saibamos quais são os direitos das crianças, para que possamos desenvolver ações que assegurem, de fato, seu exercício e sua ampliação.

O primeiro desses direitos – que dá sentido aos demais e constitui a criança como sujeito – é o direito de ser criança. Trata-se de ver, relacionar e afirmar a identidade própria de cada criança, como um ser único, que tem seu ritmo singular de desenvolvimento e o direito de viver sua infância protegida, cuidada e amada. Mas, para que isso aconteça, é preciso que outros direitos também sejam assegurados.

- 1 Direito à vida e á saúde: "São direitos fundamentais da criança a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação da políticas sociaeis públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento harmonioso, em condições dignas de existência." (ECA)
- 2 Direito a um nome e ao registro civil: "A criança será registrada imediatamente após o seu nascimento e terá direito, desde o momento em que nasce, a um nome, a uma nacionalidade e, na medido do possível, a conhecer seus pais e a ser cuidada por eles." (Convenção dos Direitos das Crianças, das Nações Unidas)
- 3 Direito á alimentação: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação..." (Constituição Federal)
- 4 Direito à educação: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, sei preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" e "O dever do Estado com a educação Serpa efetivado mediante a garantia

de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade." (Constituição Federal)

- **5 Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade:** "A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis." (ECA)
- **6 Direito a brincar:** "O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos: (IV) brincar, praticar esportes e divertir-se." (ECA)
- 7 **Direito à cultura:** "Os Estados-Partes respeitarão e promoverão o direito da criança de participar plenamente da vida cultural e artística e encorajarão a criação de oportunidades adequadas, em condições de igualdade, para que participem da vida cultural, artística, recreativa e de lazer." (Convenção dos Direitos das crianças, das Nações Unidas)
- 8 Direito a uma família: "Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes." (ECA)
- **9 Direito à proteção:** "Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais." (ECA)

Mas, se é animador o quadro das definições legais e da formulação de políticas públicas, verifica-se que a cidadania das nossas crianças acaba sendo contínua e gravemente denegada na vida cotidiana.

"Denegação" O termo "denegação" expressa melhor a idéia de recusa da efetivação dos direitos na nossa sociedade. Ainda que seu sentido seja o da negação, na vida cotidiana, verificamos que os direitos são denegados, ou seja, não são objeto de explícita negação – até porque, em muitos casos, há previsão de sanção legal – mas são desatendidos, negligenciados, impedidos de se efetivarem, quando os direitos (e os sujeitos que os portam) se tornam, na trama social, mera ficção legal, que não interpela responsabilidades individuais ou coletivas

As crianças brasileiras, em especial as crianças pequenas, de zero a seis anos, filhas de famílias pobres, vivem uma situação que mostra um grande distanciamento entre os direitos assegurados nos textos legais e suas condições reais de vida.

A análise dos dados referentes à primeira infância exige de todos maior compromisso e empenho com a atenção integral às necessidades da criança pequena e sua família, se quisermos que as conquistas legais, no terreno dos direitos, se efetivem.

### 1.2. A DENEGAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA

Atualmente, existem 16,3 milhões de crianças no Brasil entre zero e quatro anos e 23,1 milhões entre zero e seis anos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2000). O grande esforço dos setores de saúde pública e melhorias na condição de saneamento básico possibilitaram que tivéssemos, nos últimos 20 anos, declínios significativos nas taxas de mortalidade infantil.

Conseqüentemente, tem sido possível pensar em novas iniciativas e em novos programas que visem tanto à sobrevivência das crianças quanto, especialmente, ao seu desenvolvimento em melhores condições, pois grande parte destas crianças vive em situações de pobreza, um legado da injusta distribuição de renda no Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE/ Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio — PNAD (1999), no Brasil, existem 12.736.825 famílias com crianças de zero a seis anos de idade, das quais 31,2% possuíam renda per capita de até meio salário mínimo. No Nordeste, os dados são ainda mais alarmantes. Das 3.607.600 famílias com crianças de zero a seis anos de idade, 54,3% possuiam renda per capita de até meio salário mínimo.

A situação de vulnerabilidade social, que expressa a condição de pobreza em que vive a maioria dessas crianças, constitui um dos fatores que têm comprometido de maneira significativa a qualidade de vida infantil.

Entre as famílias de baixa renda, a maioria das mães, dos pais e dos cuidadores são adultos analfabetos e/ou com baixa escolaridade, que vivem em moradias precárias, sem acesso a água potável, com insuficientes serviços sanitários, de educação e de saúde.

Muitas dessas famílias não contam com espaços seguros para a permanência de suas crianças; não dispõem de condições materiais necessárias para a manutenção dos filhos (alimentação, vestuário, higiene); não têm tempo, espaço ou condições para atividades de recreação e lazer. Todas essas impossibilidades, que indicam veementemente a precariedade das condições de vida dessas famílias, podem comprometer a formação de conhecimentos, habilidades e comportamentos – que expressam o desenvolvimento a que cada criança tem direito. Não tendo acesso às condições adequadas que lhes assegurem seu desenvolvimento, as crianças de famílias pobres muitas vezes não conseguem responder às exigências que lhes são, colocadas pela escola e pela sociedade, criando (ou reforçando) a falsa idéia de que os filhos das camadas populares seriam menos capazes.

Em muitos contextos de baixa renda, a infância é bem mais curta, pois, freqüentemente, as crianças começam a exercer tarefas da vida adulta, trabalhando dentro e fora de casa, cuidando dos irmãos mais novos e estando expostos a potenciais perigos sem uma proteção adequada. Algumas dessas experiências podem comprometer a qualidade de vida da criança no presente e no futuro, pois, ainda que seja importante para ela desenvolver solidariedade e ter um papel de responsabilidade no seu grupo, o excesso e a inadequação das tarefas podem impedir a participação efetiva da criança em atividades educacionais e sociais a que tem direito como cidadã, tais como o acesso à escolaridade, à recreação e ao lazer.

"O número de meninas trabalhadoras é menor do que o de meninos. Este fato não significa que elas trabalhem menos. A dedicação exclusiva aos afazeres domésticos, sem escola, atinge quase dois milhões de crianças e adolescentes entre dez e dezessete anos. Temos um enorme contingente de crianças e adolescentes, principalmente meninas, que cuida da casa e dos irmãos para que os pais possam trabalhar. O trabalho dessas meninas é exaustivo e fundamental para a manutenção das famílias, já que representa a única opção de cuidado para com os filhos pequenos. Quando a mulher é chefe de família, sem a presença do companheiro, não há alternativa: ou os filhos trabalham para sustentar a mãe e os irmãos menores ou um dos filhos, às vezes uma menina, com pouco mais de cinco anos, ocupa o papel da mãe em casa. É um tipo de trabalho que exige dedicação integral, o que impede a ida à escola, devido a longa ausência da mãe, presa à jornada de trabalho e às horas passadas no transporte coletivo. Há inúmeros casos como o dd Lucilei, treze anos, que cuida de seus três irmãos menores para que sua mãe possa trabalhar, o dia inteiro, numa firma de limpeza. Acorda todos os dias às seis horas, faz o serviço da casa e só sai no final da tarde para ir à igreja. Não guer ter filhos porque já tem muita criança para cuidar. Flávia, oito anos, cuida de sua irmã, de um ano. Prepara a mamadeira, dá banho, põe o bebê para dormir. E ainda cuida da casa: limpa, lava, passa.. O que ela gosta mesmo é de brincar com sua boneca, 'porque ela não faz nem xixi nem cocô quando eu dou mamadeira'. "RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. *In:* DEL PRIORI, Mary. História das crianças no *Brasil.* São Paulo: Contexto, 1999. p. 382

Apesar das disposições legais e do fato das questões que envolvem a atenção integral à criança estarem altamente imbricadas, as crianças ainda continuam sendo atendidas de forma insuficiente e desigual. Verificamos a veracidade desta afirmação por intermédio dos estudos que mostram, por exemplo que as taxas de mortalidade infantil são mais elevadas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil quando comparadas com a taxas do Sul e do Sudeste.

Na análise da gestão de ações e programas sociais podemos observar soluções locais criativas e iniciativas de grande sensibilidade; entretanto, constatamos que muitas delas têm sido implementadas de forma pontual, comprometendo a continuidade de seus efeitos, reduzindo sua <u>eficiência, eficácia</u> e <u>efetividade.</u> Por outro lado, as políticas de atenção, educação e cuidado da criança são setoriais, tanto no que concerne ao financiamento quanto nas atribuições e competências: saúde que pensa a saúde; educação que pensa a educação; assistência que pensa ela mesma... e assim por diante. Reconhece-se que, en muitos aspectos, essa prática teve sua razão de ser; no entanto, ao fomentar o isolamento setorial, provoca excessiva fragmentação dos programas desenvolvidos, gerando posturas concorrenciais além de dispersão, lacunas e superposição de recursos.

**Eficiência:** De forma geral dizemos que algo ou alguém é eficiente quando consegue estabelecer um procedimento de ação, ou um processo de trabalho, que conduz, com um mínimo de custo, aos resultados esperados. A eficiência diz respeito a meios e processos adequados para se atingir determinados fins.

**Eficácia:** Ainda que os dicionários apontem uma correspondência entre eficiência e eficácia, este último termo diz respeito aos resultados, ou produtos desejados, de uma determinada ação. De forma geral, diz-se que uma ação é eficaz quando ela atinge as metas estabelecidas previamente para ela.

<u>Efetividade</u>: É aquilo que manifesta um resultado real, verdadeiro. Assim, uma ação é efetiva quando além de eficiente e eficaz ela produz, no caso das políticas sociais, as alterações positivas da realidade que foram definidas como necessárias no planejamento de uma determinada política.

Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, no âmbito da pesquisa Políticas e programas federais destinados as crianças de zero a seis anos: relatório final' mostram que, a despeito da vigência de vários programas e iniciativas, de âmbito federal, dirigidas a essa faixa etária, todas essas ações continuam desarticuladas entre si, além da insuficiente cobertura em piano nacional. A fragmentação nas ações orientadas para esse segmento populacional impõe a necessidade de buscar mecanismos de integração horizontal, entre as políticas setoriais de saúde, educação, assistência, cultura, justiça, dentre outras entidades.

Por outro lado, apesar do processo de descentralização político-administrativa e da participação da sociedade, especialmente no controle social das ações dos governos, ainda se percebe a exigência de parâmetros que promovam integração vertical de políticas e programas em regime de colaboração entre os entes federativos, e entre estes e a sociedade.

A articulação desses dois vetores – do ponto de vista horizontal (setores, programas e ações de uma mesma esfera de governo) e vertical (iniciativas de diferentes esferas de governo) – constitui um complexo desafio, tanto na formulação de estudos e pesquisas de acompanhamento e avaliação do processo de gerenciamento das políticas públicas quanto no planejamento dessas políticas, que operacionalize a articulação e integração dos serviços públicos.

### 1.3. UMA OPÇÃO A FAVOR DA CRIANÇA

As condições inadequadas de vida reclamam outra forma de abordagem das questões relacionadas às necessidades de saúde e desenvolvimento da criança e de sua família.

É importante lembrar que o atendimento as necessidades de desenvolvimento da criança vai além dos cuidados básicos de higiene, segurança, alimentação e saúde. Ela também precisa de atenção adequada as suas necessidades interativas por parte de todos aqueles com os quais ela convive. Em qualquer classe social, a qualidade das relações entre a criança e as pessoas que a cercam é determinante da sua saúde física e mental e do desenvolvimento de sua personalidade.

O processo de desenvolvimento ocorre em todos os espaços em que a criança vive, ou seja, na comunidade, nos lares, nas famílias, nas escolas. Assim é que, na perspectiva adotada neste documento, as mães, pais, familiares, cuidadores, profissionais de saúde, de educação, de assistência, da justiça e toda a comunidade são reconhecidos e potencializados em suas competências e responsabilidades junto às crianças pequenas, garantindo-se, por meio do convívio familiar e comunitário, o acesso da criança aos direitos e bens sociais e culturais da sociedade.

Torna-se urgente, portanto, o incremento e valorização de atitudes de cooperação entre as várias agendas, estratégias e atores, de forma a construir políticas integradas que possam produzir programas e ações intersetoriais, otimizando os recursos existentes e potencializando seus resultados. Diante desse contexto, o que se pretende é sugerir um conjunto de estratégias que, esperamos, seja capaz de assegurar, com qualidade, a concretização dos direitos da criança pequena e de sua família, no que se refere ao acesso a programas e serviços sociais básicos de educação, saúde, assistência social, lazer e cultura.

É com essa disposição – lançando um desafio a todos os que pretendem assegurar com suas ações o efetivo exercício dos direitos das nossas crianças – que esse texto pretende elaborar um conjunto de orientações que permitam aos gestores de políticas públicas construir um reordenamento de suas ações com vistas à integração dos programas de atenção à criança pequena.

Notas:

1 O conceito de "direitos a ter direitos" foi formulado por Hannah Arendt, filósofa de origem alemã. Nascida em 1906, escapa da Alemanha em 1933, quando se exila na Franca e depois nos Estados Unidos, onde passa a residir ate sua morte, em 1975. Para Vera da Silva Telles, "a obra de Hannah Arendt, escrita toda ela sob o signo de 'tempos sombrios', pode ser lida como um empreendimento persistente em compreender as possibilidades da convivência humana em um mundo que se estrutura nas frágeis fronteiras que separam a civilização da barbárie". A aguda atualidade de seu pensamento ainda hoje nos auxilia a formular e a compreender alguns dos dilemas que afligem a construção da nossa democracia. Ver: TELLES, Vera da Silva. Política e espaço público na constituição do "Mundo Comum": notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. In: \_\_\_\_\_\_\_. Direitos sociais: afinal do que se trata. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. p. 27-76 e YOUNG-BRUEHL, Elizabeth. Hannah Arendt: por amor ao mundo. Rio de Janeiro: Relume - Dumará, 1997.

2 Barreto, Angela M. R. F. *Políticas e programas federais destinados às crianças de zero a seis anos: relatório final.* IPEA, Brasilia: 2001 (mimeo



### **II. DESENVOLVIMENTO INFANTIL:**

UM MARCO INTEGRADOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA O capítulo anterior buscou demarcar que a fragmentação das políticas e das ações é um dos fatores que têm comprometido tanto o cumprimento dos direitos da criança cidadã quanto o atendimento as necessidades do desenvolvimento da criança pequena.

A estratégia proposta neste capítulo é a de colocar em pauta o desenvolvimento infantil como marco integrador das políticas públicas para a infância, visando, dessa forma, a fornecer material de reflexão e ação para administradores e técnicos que atuam nos diferentes níveis e setores da gestão pública.

A resposta às necessidades da criança deve ser formulada em um questionamento social mais amplo, envolvendo a família e a comunidade, tendo sempre como meta final diminuir a pobreza, a seletividade e as desigualdades sociais.

Aliada à vontade política e à visão social da criança, o grande desafio é construir uma abordagem intersetorial em torno do desenvolvimento social e cultural da criança – manifestado no físico, na mente, na linguagem e nas relações da criança com adultos e outras crianças –, na qual estão contemplados todos os direitos da infância, particularmente os que se referem à vida e à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao brincar, à cultura, à família e à proteção.

O objetivo aqui é refletir de que forma a concepção sobre a Infância pode contribuir para concretizar o respeito à cidadania e aos direitos da criança. Assim, a discussão sobre o desenvolvimento da criança não pretende se fixar em teorias psicológicas do desenvolvimento infantil, ou prescrever metodologias educacionais ou, ainda, fornecer informações sobre as etapas do desenvolvimento nos seus aspectos físicos ou psíquicos.

O desafio está em optar pela concepção de homem e de mundo que venha, de fato, ao encontro das necessidades sociais da população infantil e de sua família.

#### 2.1. A INFÂNCIA INVISÍVEL

A invisibilidade social da criança e a insensibilidade a respeito da infância e de suas necessidades têm raízes históricas e sociais, e decorrem da forma como a sociedade se organiza política e socialmente.

A criança torna-se invisível quando gestores, comunidades e famílias não percebem as suas peculiaridades e/ou não atendem, no âmbito de sua competência, a suas necessidades. A dificuldade em distinguir e valorizar a criança é um fenômeno que ocorre desde a Antigüidade e ainda está presente nos dias de hoje – podendo ser identificada nos problemas de acesso aos serviços básicos, na falta de qualidade de creches, nos casos de abuso físico e sexual, no abandono material e emocional, no trabalho precoce e insalubre, entre outros. Assim, a despeito de todos os avanços legais, infelizmente, continuamos a nos deparar com a falta de respeito aos direitos da criança e com a dificuldade de reconhecê-la como um sujeito que tem direito a ter direitos.

#### 2.2. A INFÂNCIA REAL

A criança real é formada a partir de processos de socialização peculiares e diversos, considerando as interações familiares e sua localização histórica, sua classe social, sua comunidade lingüística e cultural.

A criança continuará abstrata e idealizada enquanto for concebida a partir de um padrão universal de infância e de desenvolvimento.

Nas camadas populares, podemos encontrar, por exemplo, características de socialização de estilo mais comunitário e de menos "paparicação". Diferentemente, nas classes médias, mais próximas do modelo de família nuclear, o estilo é mais individualista e a criança, em geral, é mais superprotegida. Esses estilos diferentes vão se refletir, muito cedo, na postura da criança em relação ao mundo e a si própria.

Paparicar: O verbo paparicar significa tratar alguém com excesso de mimos e cuidados. Philippe Áries, no seu livro História Social da Criança e da Família, refere-se ao surgimento histórico do sentimento de "paparicação" como um sentimento superficial de criança "que era reservado à criancinha em seus primeiros anos de vida, enquanto ela ainda era uma coisinha engraçadinha. As pessoas se divertiam com a criança pequena como um animalzinho, um macaquinho.... Se ela morresse, então, como muitas vezes acontecia, alguns ficavam desolados, mas a regra era não fazer muito caso, pois uma outra criança logo a substituiria" (Editora Guanabara, 2a ed. 1981, p. 10).



Sem julgar aqui os modelos de socialização das diferentes classes sociais, o importante é não confundir o modelo popular de educação com violência ou falta de amor e afeto pela criança; ou, ainda, legitimar o modelo de educar da classe média como o modelo ideal.

#### 2.3. A INFÂNCIA CULPABILIZADA

É preciso identificar e escolher a visão de mundo, de homem e de criança que melhor se coloque na perspectiva da população a ser atendida e responda aos seus anseios e necessidades.

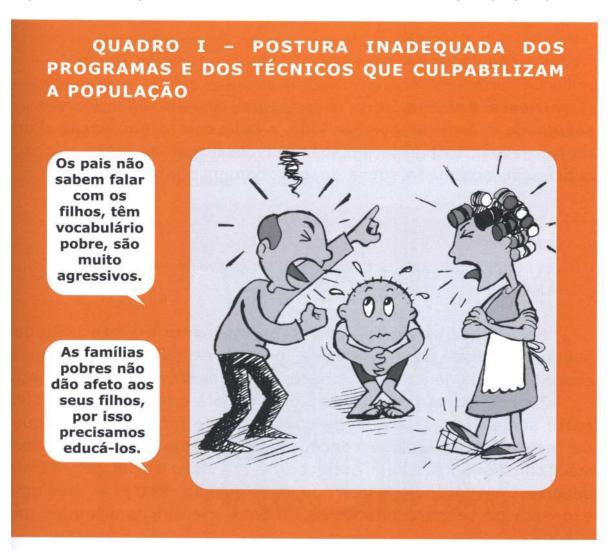
No âmbito das camadas mais pobres, os programas e ações, ao adotarem uma inadequada concepção de infância e de desenvolvimento infantil, acabam por reforçar a desigualdade existente na sociedade, pois, além de pouco efetivos, esses programas podem contribuir para perpetuar:

- i. a desqualificação quando os valores culturais, a expressão comportamental e a forma de linguagem das crianças e de suas famílias não são considerados socialmente válidos pelos programas;
- ii. a subalternidade quando a classe popular deve-se submeter passivamente aos padrões e exigências determinados por outra classe social; e
- iii. a seletividade social quando se determina a marginalização e a exclusão daqueles considerados "inadaptados" aos padrões estabelecidos, por se mostrarem incapazes de apreender a variedade cultural dominante (como a da norma culta, por exemplo).

As concepções inadequadas de criança e de desenvolvimento infantil podem ser identificadas, em geral, em programas compensatórios de estimulação que visam a compensar supostas "carências ambientais e culturais" por meio do treinamento, da estimulação e do condicionamento das crianças pobres e suas famílias para que adquiram os padrões comportamentais e lingüísticos das crianças da classe média. Esses programas de estimulação foram muito difundidos nas décadas de 60 e 70 e, até hoje, estão na base da maioria das propostas voltadas para as crianças pobres. Assim, fundamentados em pretensos padrões "universais de desenvolvimento", difundem a idéia preconceituosa de que os problemas de desenvolvimento infantil estão na falta de cultura da família (privação cultural), no vocabulário limitado dos pais (privação lingüística) e/ou decorrem da incompetência da

criança – inata (nasceu assim) ou adquirida (falta de estímulo, desnutrição), como no exemplo abaixo:

**EXEMPLO:** Menino de 3 anos, de uma comunidade de periferia, com dificuldade de adaptação à creche, estava se recusando a participar de atividades. Essas dificuldades eram decorrentes da própria organização da creche, mas, em função da origem social da criança, foram erradamente atribuídas a "seqüela" por desnutrição e à falta de "estímulos" da família (privação cultural). Esse é um processo perverso de "culpabilização", qualquer problema que venha a ocorrer é logo atribuído a um problema individual (cérebro deficiente) ou do grupo social ("preguiça", "indolência", ignorância", "negligência", "desestruturação familiar"), ou seja, as próprias vítimas e as características inerentes a inserção social são responsabilizadas pelos "fracassos", "dificuldades" e, no limite, pela própria pobreza.



A "culpabilização da vítima" acaba por produzir equívocos graves, a saber: camuflar as reais causas dos problemas e dificuldades das crianças e suas famílias, além de tomar por carência pessoal as condições sociais adversas, tais como a falta de acesso adequado aos bens de consumo individual (alimento, habitação, vestuário) e coletivo (educação, saúde, transporte e lazer). As políticas sociais devem, portanto, evitar a "culpabilização", garantindo a todos o acesso aos bens sociais e culturais da sociedade.

Culpabilização da Vítima: Vítima, aqui, não tem conotação de "coitadinha", "pobrezinha", "frágil". O conceito "culpabilização da vítima" remete às tentativas de advogados criminais que, no afã de defender seus clientes acusados de assassinato, não titubeiam em tentar denegrir a imagem da vítima assassinada. Ryan, em seu livro homônimo Blaming the Victim (1976), aborda a questão na perspectiva da culpabilização das minorias étnicas dos Estados Unidos da América. Esse livro representa contribuição ainda atual e inestimável para desmistificar "lendas" sobre raça, pobre e pobreza. Entre os mitos apontados e desconstruídos por Ryan, destacam-se: "as crianças das minorias fracassam na escola porque são 'culturalmente privadas'"; "afroamericanos são deficientes em função de suas famílias serem desestruturadas – tipicamente (famílias) instáveis e matriarcais"; "os pobres padecem de problemas de saúde por causa de sua ignorância e da falta de interesse em se cuidar". Werner, na direção de "desmedicalizar' certas questões sociais, no seu livro Saúde & Educação (2001), mostra como muitos alunos que fracassam na escola continuam sendo responsabilizados por suas dificuldades, com rótulos médicos do tipo "Transtorno de Déficit de Atenção/Hiperatividade", "Retardo Mental", entre outros diagnósticos

Diante desse quadro, o principal desafio do gestor e da sociedade é o de se colocar lado a lado com a população. Para tanto, não basta boa intenção, há necessidade de visão crítica e concepção adequada sobre desenvolvimento infantil.

# 2.4. QUE VISÃO SOCIAL DA CRIANÇA E DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL DEVE NORTEAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PROGRAMAS VOLTADOS PARA A INFÂNCIA?

Na perspectiva de subsidiar o planejamento e a execução das políticas públicas para a infância, procura-se refletir sobre alguns conceitos fundamentais relacionados com o desenvolvimento infantil.

Todo discurso ou programa destinado à criança e sua família parte sempre de determinada concepção de infância, ainda que, na maioria das vezes, a concepção no esteja explicitada, nem suas conseqüências bem esclarecidas. A visão social de infância decorre, em grande parte, da combinação entre a ideologia expressa no senso comum e os modelos científicos oriundos das

ciências naturais (Física, Matemática, Biologia) – modelos que são bons para estudar a natureza, mas inapropriados para compreender a complexidade da criança e de seu desenvolvimento.

Entre os modelos que têm mais influenciado o imaginário dos gestores e técnicos e, conseqüentemente, as políticas e os programas para a infância, destacamos o modelo mecanicista e o modelo organicista/individualista. Constata-se que esses dois modelos são hegemônicos e determinam (em geral, "inconscientemente") a percepção da criança, respectivamente, como:

- i. robozinho comandado por forças externas (mecanicismo),
- ii. plantinha que cresce e se desenvolve como organismo individual a partir de forças internas (organicismo).

Há necessidade de visão social e concepção de infância mais adequadas, que permitam contextualizar melhor a criança no seu tempo e nos seus contextos social e histórico. Assim, em contraposição aos dois modelos dominantes no cenário atual – mecanicista e organicista –, utilizaremos outro modelo: o modelo histórico-social.

#### 2.4.1. O MODELO HISTÓRICO-CULTURAL

O modelo histórico-cultural considera que a criança não pode ser representada nem pela máquina (robô) nem pelo organismo individual (planta), mas que deve ser considerada como um ser eminentemente social que tem o seu desenvolvimento organizado nas e pelas relações interpessoais. O próprio desenvolvimento biológico é transformado pelo social, como podemos observar na organização do cérebro abaixo.



Como mostra a figura da pg. 39, a rede de neurônios aos três anos é muito maior do que ao nascimento. Isto se deve ao fato de que as funções do cérebro se desenvolvem rapidamente à medida que a criança tem contato com o seu grupo social, aprende a língua materna e os modos de fazer as coisas da sua cultura. A criança que não tiver acesso à interação com pessoas significativas (adultos e outras crianças com os quais mantém relações afetivas e que a ajudam a participar da vida da família e da comunidade) não se desenvolverá, nem irá apreender adequadamente o mundo em que vive. Com os recursos da neuroimagem funcional do cérebro, foram constatadas alterações cerebrais em crianças órfãs abandonadas em instituição na Romênia, o que vem demonstrar que a base biológica do cérebro não é capaz, por si só, de se organizar para garantir o desenvolvimento psíquico, típico do homem (pensamento, linguagem, atenção, percepção, memória, emoção, imaginação, personalidade). As relações sociais, portanto, não simplesmente "condicionam" ou "estimulam" o indivíduo, mas vão além: o constituem como sujeito - o que é muito importante quando se pensa nas políticas e nos programas sociais para a infância.



A atividade do brincar (foto) é um bom exemplo de como a criança se apropria do mundo social, por meio de um processo interativo: no brincar, a atividade não está orientada necessariamente para o prazer, ela permite à criança ir-se apropriando e participando do mundo a sua volta – brincando, a criança desenvolve habilidades sensório-motoras; aprimora sua