

O TRABALHO E A RUA

Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80

Ayrton Fausto

Ruben Cervini

Organizadores



O TRABALHO E A RUA:

Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80

Ayrton Fausto, Ruben Cervini (Org.)

Programação visual e Capa (sobre fotos de Maurício Bacellar): Carlos Clémen

Preparação de Originais: Helder Garmes

Edição de texto: Adma F. Muhana

Revisão: Celso Duarte, Maria de Lourdes de Almeida, Rita de Cássia M. Lopes

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O Trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. — 2. ed. — São Paulo: Cortez, 1996.

Textos selecionados de estudos e pesquisas apoiados pela UNICEF, FLACSO.

ISBN 85-249-0305-8 (Cortez) ISBN 85-85140-02-X (FLACSO do Brasil)

1. Adolescentes - Brasil - Condições sociais 2. Brasil - Política social 3. Crianças - Brasil - Condições sociais 4. Menores - Trabalho - Brasil 5. Menores abandonados - Brasil I. UNICEF. II. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. III. UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. IV. Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80.

91-2545

CDD-362.70981

331.310981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Adolescentes: Problemas sociais 362.70981
2. Brasil: Crianças: Problemas sociais 362.70981
3. Brasil: Meninos de rua: Problemas sociais 362.70981
4. Brasil: Menores: Trabalho: Economia 331.310981
5. Trabalho infantil e juvenil: Economia 331.310981

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa dos editores

© 1991 by UNICEF/FLACSO/UNESCO

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Bartira, 387 — Tel.: (011) 864-0111

05009-000 — São Paulo — SP

Impresso no Brasil — 1996

Sumário

Prefácio	9
Introdução	15

Capítulo 1

O menino trabalhador no Brasil urbano dos anos 80.....	17
--	----

Ruben Cervini, Freda Burger

Capítulo 2

Pobreza, cor e trabalho infanto-juvenil.....	47
--	----

I. As conseqüências da pobreza sobre a infância e a adolescência	48
--	----

Ricardo Paes de Barros,

Rosane S. Pinto de Mendonça

II. Conseqüências de longo prazo do trabalho precoce.....	56
---	----

Ricardo Paes de Barros, Eleonora Cruz Santos

III. O papel da cor na inserção do menor no mercado de trabalho metropolitano brasileiro.....	62
---	----

Ricardo Paes de Barros, Eleonora Cruz Santos

Capítulo 3

«Menores» institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisas na década de 80	69
---	----

Irene Rizzini, Irma Rizzini

Capítulo 4

Crianças de rua: um estudo das suas características demográficas	91
--	----

Eduardo Juárez

Capítulo 5

Meninos de rua e meninos na rua:
estrutura e dinâmica familiar117

Alda Judith Alves-Mazzotti

Capítulo 6

Da casa à rua: a cidade como
fascínio e descaminho133

Arno Vogel, Marco Antonio da Silva Mello

Capítulo 7

A família contra a rua: uma análise
psicossociológica da dinâmica familiar em
condições de pobreza151

Wilson Moura

Capítulo 8

A montanha e a pedra: os limites da política
social brasileira e
os problemas de infância e de juventude195

Vilmar Faria

Anexo estatístico

O menino trabalhador no Brasil
urbano dos anos 80227

*Ruben Cervini, Freda Burger,
Lucilene Dias Cordeiro*

Do avesso ao direito de menor a cidadão



década de 80 foi decisiva no processo, ainda em curso, de surgimento e desenvolvimento de

uma nova consciência e de uma nova postura em relação às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social no Brasil. Esta mudança — sem dúvida alguma — teve início na reflexão e ação em busca de novas maneiras de entender e agir que possibilitassem intervir de forma mais conseqüente na dura realidade dos meninos e meninas de rua.

De fato, o simples olhar sobre a paisagem urbana nas grandes e médias cidades brasileiras apontava uma realidade muito dura: milhares de crianças e adolescentes fazendo das ruas seu espaço de luta pela sobrevivência e até mesmo de moradia.

Era preciso aprender a olhar aqueles meninos a olho nu, com o olhar desarmado das categorias estigmatizantes do Código de Menores (“situação irregular”) e da PNBEM (Política Nacional de Bem-Estar do Menor). Chamá-los de “menores” era enquadrá-los nas categorias inscritas nas leis de controle social da infância e da juventude que, só então, nos espíritos mais críticos, começavam a ser percebidas como parte do entulho autoritário que a reconstrução democrática da vida nacional, um dia, haveria de banir do panorama legal brasileiro.

O Código de Menores e a PNBEM começavam, assim, a perfilar junto com os demais ordenamentos do regime autoritário, como os atos de exceção, a Lei de Greve, a Lei de Segurança Nacional, a Lei de Imprensa e tantos outros instrumentos de controle da sociedade por parte do Estado.

O avanço das reflexões nesta linha permitiu perceber o menino de rua como figura emblemática da situação da infância e da adolescência no Brasil. Por trás dos meninos e meninas que estão nas ruas vamos encontrar as periferias urbanas, onde milhões de famílias subsistem sem condições mínimas de bem-estar e de dignidade. Indo mais além, por trás da duríssima realidade das periferias, vamos encontrar as zonas rurais pauperizadas, a cruel realidade rural brasileira, responsável pela expulsão de milhões de famílias do campo em direção às regiões metropolitanas e às grandes e médias cidades.

A correta compreensão destes fatos conduzia à percepção de que uma abordagem inovadora à questão do atendimento aos meninos e meninas de rua poderia ser um bom começo para um processo de reversão da política brasileira de atendimento aos direitos da infância e da juventude. Não se tinha, neste momento, uma visão muito nítida da natureza e dos desdobramentos do que vinha pela frente. Uma coisa, no entanto, era certa: era preciso começar a fazer alguma coisa. Nesse sentido, encarar o trabalho social e educativo junto aos meninos e meninas de rua através da ótica e da prática das alternativas comunitárias de atendimento era certamente um caminho promissor. Valia a pena seguir por esta trilha, mesmo que, em alguns trechos, fosse necessário abrir caminho com os próprios pés.

Este foi o tipo de sentimentos e percepções que levou um grupo de técnicos do UNICEF, da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e da SAS (Secretaria de Ação Social) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) a darem início ao Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua, com base em um termo de acordo celebrado entre dirigentes das três instituições. A FLACSO (Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais — Sede Brasil) articulou-se ao processo mediante convênio com o MPAS, iniciando com a SAS a avaliação e acompanhamento de vários programas.

Aprendendo com quem faz: 82-84

Constituída a equipe, seu primeiro passo foi aprender a fazer com quem estava fazendo. Assim, teve início o processo de identificação, registro e divulgação de experiências bem-sucedidas de atendimento a meninos e meninas que estavam nas ruas ou nas comunidades pobres.

O clima de criatividade institucional que marcou aquele período levou o grupo a desenvolver uma estratégia de aprendizagem/ensino chamada *semitágio* (termo resultante da fusão do termo “seminário” com o termo “estágio”), o qual permitia a reflexão conjunta e aprofundada sobre uma experiência na qual o grupo tinha oportunidade de imergir de forma completa.

Oficinas, reuniões e encontros, junto com a produção de cartilhas e vídeos, formaram os canais de socialização da riqueza produzida nos *semitágios*, encontros que duravam uma semana e que, além de espaço de transmissão e produção de idéias, conhecimentos e posturas, serviram também para favorecer a criação e o estreitamento de laços de amizade entre as pessoas, gerando, desta maneira, um profundo sentimento de solidariedade e de vínculo entre os participantes destas jornadas.

Do processo desenvolvido nesta fase emergiram com grande nitidez dois resultados:

- primeiro, um patrimônio de idéias e experiências capaz de ser usado tanto para a geração de novos programas de atendimento, como para a melhoria dos programas existentes;
- segundo, um grupo de lideranças, conhecido e reconhecido em escala nacional, representativo do que havia de melhor em termos de compromisso político e de competência real nas atividades junto aos meninos e meninas nas ruas e em suas comunidades de origem.

O evento mais forte e mais característico desta fase foi o I Seminário Latino-americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília no mês de novembro de 1984. Ali, o atendimento alternativo revelou-se perante a Nação com toda sua força e com todo seu frescor de planta nova emergindo com vigor na rica e diversificada floração do movimento social brasileiro naquele período.

Não resta dúvida de que, a partir daquele evento, as alternativas comunitárias de atendimento se impuseram com uma crítica em ato ao velho modelo assistencialista e correccional-repressivo resultante da articulação entre o Código de Menores e a desgastada Política Nacional de Bem-Estar do Menor.

Ganhando força: 84-86

O passo seguinte foi organizar um movimento nacional amplo em favor dos meninos e meninas de rua. Isto não foi uma tarefa difícil. Na verdade, já havia meio caminho andado na fase anterior. Tratava-

se agora de imprimir uma feição e uma identidade política aos grupos de pessoas interessadas que, aos níveis local, estadual e nacional, já se articulavam de maneira informal em torno da questão dos meninos e meninas de rua. Foram organizadas as comissões locais, depois as comissões estaduais e estas, finalmente, em 1985 elegeram a Coordenação Nacional do Movimento Meninos e Meninas de Rua, que foi, sem sombra de dúvida, o evento e a conquista mais importante deste período.

Entrando na luta: 86-88

Em maio de 1986 realiza-se em Brasília o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Este grande evento vem pôr em evidência perante o país inteiro a natureza política e a identidade progressista do Movimento Nacional.

As crianças e adolescentes que compareceram ao Encontro tinham passado por um processo de discussão aos níveis local e estadual, de modo que o grau de consciência política exibido por eles nos debates em plenário e nas reuniões em pequenos grupos surpreendia os observadores mais céticos.

Os meninos discutiram saúde, família, trabalho, escola, sexualidade, direitos e outros termos nesta linha. Em todos os grupos, porém, uma palavra eclodia com espantosa freqüência e nitidez: VIOLÊNCIA.

Os meninos denunciavam a constante e sistemática violação de seus direitos de pessoas humanas e cidadãos. Denunciavam a violência pessoal na família, nas ruas, na polícia, na justiça e nas instituições de bem-estar do menor.

Mas denunciavam também a violência da falta de terra, de salário digno para os pais, de trabalho, de habitação, de escolas, de programas de capacitação para o trabalho e de condições dignas de cultura, esporte, lazer e recreação.

Esse nível de maturidade e de organização espantou muitas pessoas. Aqueles que estavam junto com os meninos e meninas acabaram por se convencer de que era chegada a hora de iniciar a luta das crianças e dos adolescentes no campo dos direitos. A convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte configurava um momento e uma oportunidade únicos de pôr o Estado democrático de direito, desde o início de sua construção, para funcionar em favor das crianças e adolescentes do Brasil.

Esta era uma tarefa não apenas deste ou daquele movimento ou entidade. Para conseguir colocar os direitos da criança e do adolescente na Carta Constitucional tornava-se necessário começar a trabalhar antes mesmo das eleições dos parlamentares constituintes, no sentido de levar os candidatos a assumirem compromissos públicos com a causa dos direitos da infância e da juventude.

Nesta nova etapa da luta política pelos direitos da criança e do adolescente, os programas envolvidos eram numerosos, apresentando identidades ideológicas e composição social as mais diversas; no entanto, o compromisso político com a promoção e defesa dos direitos da infância e da juventude era o mesmo em todos eles.

Nesta fase destacam-se:

- a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes;
- a Pastoral do Menor da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil);
- o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua;
- a Comissão Nacional Criança e Constituinte.

Em setembro de 1986 foi assinada a Portaria Interministerial nº 449, criando a Comissão Nacional Criança e Constituinte. Esta articulação do setor público federal envolvia os Ministérios da Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Justiça, Trabalho e Planejamento. Em novembro do mesmo ano, o UNICEF assina com o Ministério da Educação um termo de acordo de Cooperação Técnica e Financeira, assegurando assim a sua efetiva participação no processo de mudanças no panorama legal que ocorreria nos quatro próximos anos.

A Comissão Nacional Criança e Constituinte realiza um amplo processo de sensibilização, conscientização e mobilização da opinião pública e dos constituintes. Encontros Nacionais, debates em diversos Estados, ampla difusão de mensagens nos meios de comunicação, eventos envolvendo milhares de crianças em frente ao Congresso Nacional, distribuição de panfletos e abordagem pessoal aos parlamentares constituintes, participação dos membros da Comissão nas Audiências Públicas dos grupos de trabalho responsáveis pelas diversas áreas temáticas do texto constitucional, carta de reivindicações contendo mais de 1,4 milhão de assinaturas de crianças e adolescentes exigiam dos parlamentares constituintes a introdução dos seus direitos na nova Carta.

A iniciativa privada participou também deste esforço nacional. As redes de televisão cederam espaços para divulgação de mensagens. O mesmo fizeram as emissoras de rádio e os jornais. Estima-se que nesta fase o aporte em termos de cessão de espaços nos meios de comunicação superou a casa de US\$ 1,8

milhão, conforme a publicação “Acerto de Contas com o Futuro” do Conselho Nacional de Propaganda — órgão do empresariado desta área — cuja contribuição foi decisiva tanto no planejamento como na execução e na articulação de patrocínio para as atividades de comunicação e mobilização social desenvolvidas neste período.

Duas emendas de iniciativa popular, perfazendo mais de 200 mil assinaturas de eleitores, foram apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte: “Criança e Constituinte” e “Criança — Prioridade Nacional”. Seus textos foram fundidos e acabaram entrando no corpo da Constituição com a expressiva maioria de 435 votos a favor e apenas 8 contra.

O *caput* do artigo 227 introduziu na Constituição brasileira o enfoque e a substância básica da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, texto cujo projeto já era conhecido no Brasil quando da elaboração da Carta Constitucional. Assim, em 05 de outubro de 1988, o Brasil incorporou em sua Carta Magna os elementos essenciais de uma Convenção Internacional que só seria aprovada em 20 de novembro de 1989. Isto ocorreu basicamente em razão da força, da habilidade, da resolução e do compromisso do movimento social que se forjou em torno dos direitos da criança e do adolescente.

A síntese de todo o esforço realizado encontra-se condensada neste extraordinário e seminal *caput* do artigo 227 da Constituição, onde se lê:

“Art. 227 — 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, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão.”

Colhendo a vitória

Conquistada a vitória na Constituição, faltava elaborar a lei ordinária que revogasse, de uma vez por todas, a velha legislação do período autoritário. Nesse momento, num gesto de extraordinária maturidade política, as entidades não governamentais articularam-se no Fórum-DCA: Fórum nacional permanente de entidades não-governamentais de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A articulação do Fórum deu-se em torno de três princípios básicos:

- o respeito à identidade;
- o respeito à autonomia; e
- o respeito ao dinamismo de cada uma das entidades-membro.

Milhares de encontros, congressos, seminários, reuniões e jornadas foram realizados em todo o país. Centenas de manifestações, contendo subsídios, chegaram ao grupo de redação e foram consideradas na elaboração do Estatuto, o qual foi apresentado, a um só tempo, nas duas Casas do Congresso Nacional: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

Três forças se uniram em torno do Estatuto da Criança e do Adolescente, a lei que regulamentou as conquistas constitucionais e revogou o Código de Menores e a Política Nacional de Bem-Estar do Menor:

1. O mundo jurídico: representado por juízes, promotores de justiça, advogados e professores de direito;
2. O mundo das políticas públicas: representado por assessores progressistas da Funabem e por dirigentes e técnicos dos órgãos estaduais reunidos no Fonacriad — o Fórum nacional de dirigentes de políticas estaduais para a criança e o adolescente;
3. O Movimento Social: representado pelo Fórum-DCA e por um considerável grupo de entidades não-governamentais que lhe manifestaram apoio, solidariedade e incentivos durante a campanha, como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), a SBP (Sociedade Brasileira de Pediatria) e a Abri-no (Associação dos Fabricantes de Brinquedos), representando esta o mundo empresarial.

De todos estes atores do processo, sem sombra de dúvida, o mais importante foi o movimento social. Ele convocou, liderou e uniu os demais protagonistas em torno de sua estratégia de luta e trabalho asentada sobre três pontos básicos:

- mudanças no panorama legal;
- reordenamento institucional;
- melhoria das formas de atenção direta.

Aprovado pelo Congresso Nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi sancionado pelo Presidente da República, tornando-se a Lei 8069 de 13 de julho de 1990.

O Impacto de uma Década de Luta e Trabalho

O impacto sobre a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

O novo ordenamento jurídico da questão da infância e da juventude introduz basicamente três tipos de inovações na política de promoção e defesa de direitos: (1) as mudanças de *conteúdo*; (2) as de *método*, e (3) as de *gestão*.

O Estatuto, além de introduzir novos *conteúdos* no elenco de ações da política de atendimento, como defesa jurídica-social e assistência médica e psicossocial às crianças e adolescentes vitimados, reorganiza o campo das políticas públicas. Essa reorganização agrupa e hierarquiza as políticas dividindo-as em:

- políticas sociais básicas;
- políticas assistenciais; e
- programas de proteção especial para crianças e jovens em circunstâncias especialmente difíceis.

No âmbito dos *métodos* e processos, a nova lei introduz dois enfoques de tipo realmente novo. Na área do trabalho sócio-educativo, ela substitui as práticas assistencialistas e correccionais/repressivas por uma proposta de trabalho sócio-educativo emancipador baseado na noção de cidadania.

No campo judiciário, a doutrina da situação irregular, de caráter subjetivo e discricionário, é substituída pela concepção garantista, que cria salvaguardas jurídicas capazes de assegurar à criança e ao adolescente o respeito à sua condição de sujeito de direitos, ou seja, de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento com prioridade absoluta.

No que diz respeito à *gestão*, o Estatuto regulamenta as conquistas do artigo 204, que assegura à participação popular, por meio de suas entidades representativas, a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis. Para concretizar este avanço, o Estatuto cria os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente. Conselhos fortes, deliberativos, paritários, formuladores das políticas e controladores das ações.

O impacto sobre os movimentos e entidades não-governamentais.

No início da década de 80 tínhamos no Brasil apenas programas de atenção direta. Hoje, o quadro é bem outro. Os programas e ações não-governamentais se diversificaram e elevaram-se a patamares mais altos de complexidade e organização.

Após uma década de luta e trabalho, podemos encontrar entre os programas não-governamentais as seguintes modalidades:

1. Programas que atuam somente através da atenção direta a determinado número de crianças e/ou adolescentes.
2. Programas que, além do atendimento, se dedicam também à promoção e defesa de direitos.
3. Programas que se dedicam apenas à promoção e defesa de direitos.
4. Redes de programas que se dedicam à atenção direta.
5. Redes de programas que se dedicam à promoção e defesa de direitos.

Essa diferenciação estrutural e funcional dos programas decorreu do processo de complexificação da luta e do trabalho desenvolvido ao longo dos anos 80.

O impacto sobre as políticas públicas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz para as políticas públicas um grande desafio: o desafio de empreenderem as mudanças em *conteúdo, método e gestão* necessárias à efetiva e plena implantação do novo direito da infância e da juventude brasileiras em áreas como saúde, educação, trabalho e assistência social.

O primeiro passo nessa direção é, naturalmente, a construção de uma compreensão mais abrangente e profunda do que realmente se passa em cada uma dessas áreas. Sem essa preliminar, os processos de formulação e de implementação de novas políticas e programas correm o sério risco de repetir os equívocos do passado. Daí a importância fundamental dos estudos, visando “dar a ver” a real situação da criança e do adolescente em cada um desses grandes campos de intervenção.

Na área do trabalho, faz-se necessária a construção de uma nova política de capacitação, encaminhamento e, sobretudo, de proteção às crianças e adolescentes contra todas as formas de abuso e exploração.

Em relação às crianças e adolescentes que trabalham e/ou vivem nas ruas, cabe traduzir em políticas públicas e não-governamentais, eficientes e eficazes, preventivas (creches, educação, lazer e recreação) e de recuperação, o enorme esforço antes descrito.

Em ambos os casos, é prioridade destacar a diferenciação por gênero, atendendo às necessidades específicas das meninas e dos meninos.

Consideramos que o conjunto de estudos englobados neste volume representa um importante avanço no sentido de um melhor conhecimento das relações das crianças e jovens em circunstâncias especialmente difíceis e o mundo da cidade, da família e do trabalho, com tudo o que ele traz de riscos e possibilidades para o desenvolvimento pessoal e social da nossa população infanto-juvenil de baixa renda.

Antonio Carlos Gomes da Costa
(ex-Presidente do CBIA)

Agop Kayayan
UNICEF Brasil
(Representante)

Ayrton Fausto
FLACSO Sede Acadêmica Brasil
(ex-Diretor)
UNESCO — Brasil
(consultor)