

Cadernos **Gestão Pública** **e Cidadania**

**Programas para
Crianças e
Adolescentes em
Situação de
Risco: A
Complexidade do
Objeto e a
Dimensão
Institucional**



Autores:
Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Volume 13

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

**PROGRAMAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO
DE RISCO: A COMPLEXIDADE DO OBJETO E A DIMENSÃO
INSTITUCIONAL**

Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Os Autores

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Doutorando em Sociologia e Política na UFMG. Pesquisador Pleno da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Doutoranda em Sociologia e Política na UFMG. Professora Assistente da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Doutoranda em Sociologia e Política na UFMG. Professora Assistente da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

INDICE

1. Introdução.....	5
2. <i>Casa de Zabelê e Meninas de Santos:</i> duas estratégias de atendimento a adolescentes em situação de risco.....	11
3. Os Programas <i>Criança Fora da Rua, Dentro da Escola e Miguilim</i>	23
4. Considerações finais.....	30
5. Bibliografia.....	31
6. Anexos.....	37

Introdução

Embora nos últimos anos tenhamos assistido no Brasil ao avanço de estudos e políticas direcionados para a infância e juventude vulnerabilizadas, ainda estamos longe de contar com um conhecimento adequado dos problemas e das alternativas para seu enfrentamento. O recrudescimento da pobreza, o aumento das desigualdades e o alto grau de ambivalência do padrão de desenvolvimento adotado no país são fatores, senão determinantes, em larga medida responsáveis pela emergência do fenômeno das crianças e adolescentes de rua e/ou em situação de vulnerabilidade social.

Os ciclos anuais de premiação do Programa “Gestão Pública e Cidadania”, desenvolvido conjuntamente pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford, têm por objetivo não apenas premiar e divulgar aquelas iniciativas bem sucedidas das administrações públicas subnacionais, mas também ressaltar o seu caráter inovador, montar e disponibilizar um banco de programas e projetos alternativos em gestão pública, para que as inovações nos níveis subnacionais de governo ganhem visibilidade e replicabilidade. Os ciclos de premiação, iniciados em 1996, buscam destacar projetos, programas e atividades que:

“introduzam mudança qualitativa ou quantitativa, em relação a práticas anteriores;
tenham impacto na melhoria da qualidade de vida do público alvo;
possam ser repetidos por (ou transmitidos para) outras regiões ou administrações;
ampliem ou consolidem o diálogo entre a sociedade civil e agentes públicos;
utilizem recursos e oportunidades de forma responsável, na perspectiva de um desenvolvimento auto-sustentável”.

A área de atuação dos programas, projetos e atividades inscritos nos ciclos de premiação é definida pelos responsáveis pela inscrição de cada iniciativa, sendo apontadas pelo Programa “Gestão Pública e Cidadania” sete áreas básicas, quais sejam: (1) administração e governo, (2) infra-estrutura e meio ambiente, (3) serviços públicos, (4) cidadania e direitos humanos, (5) desenvolvimento econômico e social; (6) legislativo e (7) judiciário. Para que as iniciativas possam ser classificadas com maior precisão, as cinco primeiras áreas básicas são subdivididas em uma série de categorias.

A área “cidadania e direitos humanos” engloba, dentre outras, as iniciativas voltadas para as crianças e adolescentes (código 4.1). Para que se possa dimensionar a participação nos ciclos de premiação de iniciativas direcionadas para esse público, duas alternativas são

possíveis: a primeira é apontar o peso relativo das iniciativas classificadas nessa categoria 4.1; a segunda envolve a análise dos objetivos e do público alvo dos programas e projetos, como apresentados nas fichas de inscrição do Programa “Gestão Pública e Cidadania”, desconsiderando-se a classificação feita pelo responsável pela inscrição. A Tabela I procura dimensionar a participação de iniciativas voltadas para crianças e adolescentes em situação de risco nos dois primeiros ciclos de premiação (1996 e 1997), seguindo os dois critérios discriminados acima:

Tabela I

Número de Programas e Projetos Voltados para Crianças e Adolescentes em Situação de Risco inscritos nos Ciclos de Premiação 1996 e 1997 do Programa “Gestão Pública e Cidadania”

Áreas de Atuação Governamental dos Programas Inscritos*	1996	1997
Criança e Adolescente	47	27
Educação	1	9
Saúde	-	2
Assistência Social	4	2
Cidadania e Direitos Humanos	2	1
Mulher	-	1
Deficiente	-	2
Formação de Mão-de-Obra e Geração de Emprego e Renda	1	1
Esporte e Lazer	1	1
Negro	-	1
Ciência e Tecnologia	-	1
TOTAL	56	48

* Áreas de atuação governamental segundo nomenclatura adotada pelo programa Gestão Pública e Cidadania em 1997. Para o ano de 1996, os programas foram reordenados considerando as alterações introduzidas no ciclo subsequente.

Para que pudéssemos chegar à listagem acima, que levou em consideração os objetivos e o público alvo das iniciativas, e não apenas a classificação feita pelo responsável pela inscrição segundo as áreas e subáreas definidas pela organização do ciclo de premiação, foram adotados os seguintes critérios: da subárea “educação” foram incluídas na listagem apenas as iniciativas que incluíam o desenvolvimento de atividades paralelas à escola convencional; da subárea “saúde” foram selecionadas apenas as atividades desenvolvidas para crianças com riscos pré, peri e/ou pós natal e para crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais.

No primeiro ciclo de premiação, de 1996, foram inscritos 629 programas, projetos e atividades, número total de inscritos que caiu para 297 em 1997, o que corresponde a uma redução de cerca de 52% no número de iniciativas participantes, variação essa que parece ter sido, em grande medida, resultado da realização de eleições municipais no país no ano

de 1996 e da exigência do Programa “Gestão Pública e Cidadania” de que as iniciativas inscritas tenham pelo menos um ano de operação efetiva.

Quando tomamos apenas as iniciativas inscritas na subárea “criança e adolescente”, temos 47 programas e projetos em 1996 (7,5% dos inscritos) e 27 em 1997 (9% dos inscritos). Quando as iniciativas são avaliadas segundo seus objetivos e seu público alvo, observados os critérios especificados acima, as ações destinadas às crianças e adolescentes em situação de risco atingem as seguintes cifras: 56 programas e projetos em 1996 (9% dos inscritos) e 48 em 1997 (16%)¹.

Onze (11) dos cem (100) programas e projetos semifinalistas escolhidos em 1996 pelo Comitê Técnico do Programa “Gestão Pública e Cidadania” podem ser classificados, segundo esses critérios mais abrangentes, como voltados para a infância e para a adolescência. Quatorze (14) dos cem semifinalistas de 1997 estavam voltados para essa “clientela”².

Algumas características básicas desses programas e projetos voltados para a infância e a adolescência em situação de risco podem ser apontadas: como poderia ser esperado, a grande maioria dessas iniciativas prioriza o atendimento direto; a esmagadora maioria das iniciativas tem abrangência municipal; mesmo que os distintos programas muitas vezes tenham definido critérios diferenciados de focalização, há grandes semelhanças quanto às atividades desenvolvidas, uma vez que é recorrente a oferta de atividades de caráter profissionalizante (oficinas variadas e encaminhamento ao mercado de trabalho), sendo também comum o repasse direto de recursos (fornecimento de cestas básicas ou concessão de “bolsa-escola”, “bolsa-aprendizagem”, “bolsa-auxílio” ou “bolsa educativa”) e a oferta de atividades complementares à escola (esportes, artes, atividades lúdicas e recreativas etc.).

Vale ressaltar, ainda, a forma como os responsáveis pela inscrição desses programas semifinalistas buscaram precisar o que há de efetivamente inovador nessas iniciativas. Os programas apontaram como inovadoras estratégias do tipo: planejamento do espaço físico, atendimento 24 horas, qualidade na produção, desinstitucionalização da “clientela”, personalização e individualização do atendimento, utilização de psicoterapias específicas, envolvimento de outros adolescentes no atendimento às crianças, co-responsabilidade do

¹ O Anexo I apresenta uma caracterização sucinta destes 48 programas e projetos inscritos em 1997. Para uma caracterização dos programas e projetos voltados para crianças e adolescentes em situação de risco que se inscreveram no ciclo de premiação de 1996, ver Veiga, Carneiro & Costa, 1997.

² O Anexo II apresenta um quadro síntese destes 14 programas e projetos que foram semifinalistas e finalistas do ciclo de premiação de 1997.

beneficiário, conciliação entre a problemática social e a ambiental, integração dos beneficiários com a família, com a comunidade e com a escola, dentre outras. Note-se, porém, que a característica mais freqüentemente ressaltada como inovadora pelos próprios programas foi o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento das atividades. A importância das parcerias foi destacada não apenas pela redução dos custos usualmente envolvida, mas também pelo fato de elas maximizarem a capacidade dos programas de captar recursos, por permitirem a diversificação na provisão de serviços e a capitalização da experiência e da inserção comunitária de organizações da sociedade civil que se tornam parceiras do poder público na execução dos programas. É importante destacar, ainda, que uma parte significativa dessas iniciativas demonstrou utilizar metodologias de avaliação participativa, englobando reuniões com educadores, com as famílias e com os parceiros envolvidos no desenvolvimento das atividades.

Vale lembrar, também, que parece patente a influência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei Nº.8.069, de 13 de julho de 1990) no desenho e na gestão de tais programas, dada a valorização das ações locais, da desinstitucionalização no atendimento de crianças e adolescentes em situação de abandono e a quase onipresença das parcerias no desenvolvimento das atividades. Ainda que essa influência não seja explicitada em nenhum momento no banco de dados disponibilizado pelo Programa “Gestão Pública e Cidadania” e ainda que outros fatores concorram para a escolha dessas estratégias, as diretrizes traçadas pelo ECA para o atendimento à criança e ao adolescente parecem balizar a conformação das atividades desenvolvidas pelos programas participantes dos ciclos de premiação de 1996 e 1997.

As características e tendências ressaltadas nos parágrafos anteriores parecem apontar a paulatina implementação, neste universo relativamente restrito de iniciativas, do novo paradigma de atendimento estabelecido pelo ECA. Contudo, apresentadas de maneira tão sumária, essas características e tendências não deixam entrever a complexidade do objeto de intervenção e o impacto diferenciado das distintas estratégias e configurações institucionais na consecução efetiva dos objetivos propostos pelas entidades e programas que desenvolvem atividades voltadas para esse público alvo.

Antes que possamos avançar na busca de uma interpretação mais substantiva, é preciso, contudo, recordarmos que a expressão “criança e adolescente em situação de risco social e pessoal”, introduzida com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente no país, sintetiza e expressa princípios, concepções e normas que devem ser traduzidos nos

espaços institucionais e implantados por agentes com perfis e naturezas os mais distintos. Para tanto, torna-se necessária uma reorganização institucional e a mudança de concepção sobre o objeto da intervenção - de objeto de tutela para sujeito de direitos -, exigindo dos novos atores e dos agentes já atuantes a readequação de princípios e práticas, que deve se dar a partir da negociação, avaliação e revisão dos processos correntes, readequação essa que certamente envolve turbulências e conflitos.

Sob a definição genérica de “crianças e jovens em situação de risco”, estão agrupados experiências e fenômenos de natureza, gravidade e abrangência diversos. A denominação engloba meninos e meninas que vivem predominantemente na rua, meninos e meninas que das ruas tiram seu sustento, crianças trabalhadoras, crianças em situação de prostituição, drogadição, violência ou abuso, negligência e prática de ato infracional, entre outros. A delimitação conceitual, explicitando com maior clareza as fronteiras e peculiaridades desses universos, constitui uma tarefa imprescindível para que sejam buscadas alternativas diferenciadas de enfrentamento dos problemas. É preciso, antes de tudo, “limpar a área”, delimitar conceitos e discriminar categorias, proceder a uma distinção conceitual entre universos limítrofes, não raro percebidos de forma indiferenciada nas representações da sociedade e mesmo dos órgãos encarregados da elaboração e implementação das políticas e programas.

Segundo o documento produzido no Encontro Mundial promovido pelo UNICEF em Bogotá, “meninos de rua são crianças e adolescentes até 18 anos que: (a) habitam zonas urbanas; (b) têm vínculos familiares débeis, quando os têm; (c) desenvolvem habilidades e destrezas de sobrevivência; (d) têm na rua seu habitat principal, substituindo a família como fator essencial de crescimento e socialização; e (e) estão expostos a riscos consideráveis e específicos”.

Já os ‘menores em estratégia de sobrevivência’ são caracterizados como crianças e adolescentes até 18 anos que: “(a) mantêm vínculo familiar; (b) realizam atividades destinadas a garantir seu sustento, que tanto podem estar incluídas na economia formal como na informal ou mesmo na marginal; (c) se desenvolvem fora do núcleo familiar, na rua ou fora dela; (d) recebem ou não remuneração, que pode ser em dinheiro, espécie ou serviço; e (e) o que recebem pode ser para si, para seu grupo de referência ou para terceiros”.

Os menores que constituem esse segundo grupo exercem suas atividades na rua mas vivem com suas famílias; já os menores que constituem o primeiro grupo, tendo rompido parcial ou totalmente os vínculos familiares, fazem da rua local de trabalho e moradia, estando expostos a riscos maiores e ao comprometimento definitivo de sua vida futura. Dois pontos, portanto, sustentam tal distinção: a gravidade dos riscos aos quais esses dois grupos estão expostos e a natureza dos vínculos e dinâmicas familiares.

São geralmente incluídos na categoria “em situação de risco pessoal e social” crianças e adolescentes com perfis diversos e trajetórias distintas, ainda que possam ser percebidas situações sociais similares, marcadas, no limite, pela pobreza e pela exclusão. Trata-se de realidades interligadas, na medida em que expressam a carência de políticas sociais prioritárias direcionadas para a infância e a juventude pobres no Brasil, revelando a agudeza da desigualdade social e a ineficiência histórica do aparato encarregado da elaboração e execução de políticas sociais no país. É importante, ainda, não associar automaticamente e de forma não mediada pobreza e desvio, associação que, não obstante, tem sido freqüente desde a década de 70, tendo dado sustentação aos programas sociais em curso no país até a década de 90, norteando, ainda hoje, boa parte da prática e do universo cognitivo das instituições encarregadas do atendimento de adolescentes em situação de risco. Essa vinculação, além de não ter sustentação do ponto de vista empírico, obscurece dimensões e variáveis múltiplas que contribuem para a produção e reprodução do fenômeno de adolescentes em variadas situações de vulnerabilidade social.

Com o objetivo de aprofundar a discussão relativa à complexidade do objeto de intervenção e ao impacto das distintas estratégias e configurações institucionais na consecução dos objetivos propostos pelas entidades e programas que desenvolvem atividades voltadas para a infância e para a adolescência vulnerabilizadas no país, quatro programas participantes dos ciclos de premiação do Programa “Gestão Pública e Cidadania” foram selecionados, para que uma análise mais minuciosa pudesse ser realizada³. Foram escolhidas as seguintes iniciativas: Programa *Meninas de Santos*, da Prefeitura de Santos, eleito um dos vinte finalistas do ciclo de 1996; Programa *Miguilim*, da Prefeitura de Belo Horizonte, um dos finalistas de 1997; Programa *Criança Fora da Rua, Dentro da Escola*, da Prefeitura de Fortaleza, outro finalista de 1997, e a *Casa de Zabelê*, programa da Prefeitura de Teresina, eleito finalista no ciclo de premiação de 1998.

³ A pesquisa realizada pela equipe da Escola de Governo/Fundação João Pinheiro envolveu visitas aos programas nos anos de 1997 e 1998.

O programa de Santos (*Meninas de Santos*) é voltado para o atendimento de adolescentes do sexo feminino em situação de prostituição, sendo esse, também, o público alvo do programa de Teresina (*Casa de Zabelê*). Os programas desenvolvidos em Santos e Teresina fornecem subsídios e indicações importantes para que possam ser analisados as perspectivas e os constrangimentos relevantes que têm balizado as iniciativas governamentais voltadas para esse público específico. O *Programa Miguilim* tem como público alvo crianças e adolescentes em situação de rua (“meninos de rua”) e o programa de Fortaleza (*Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola*) é voltado para o atendimento de crianças trabalhadoras nas ruas (“meninos na rua”). Os quatro programas aqui examinados têm em comum o fato de serem direcionados para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Não obstante, os desenhos das estratégias de intervenção são bastante diversos, com vantagens relativas e debilidades, correspondentes às formas de estruturação das iniciativas e à focalização de subgrupos específicos. Na primeira seção do texto, o programa de Santos e o de Teresina são analisados e contrastados; na segunda seção, são discutidos o programa de Belo Horizonte e o de Fortaleza. Apesar de haver um certo grau de arbitrariedade nessa divisão, ela se justifica pelos pontos que pretendemos ressaltar ao longo do exame dos casos: de um lado, a complexidade do objeto da intervenção, os dilemas da focalização e a escolha de determinados conjuntos de estratégias e atividades desenvolvidos por programas voltados para públicos similares, que têm conseqüências diversas quanto aos resultados e às formas de implementação; de outro, os limites, condicionantes e possibilidades de diferentes desenhos de articulação institucional, que, por sua vez, têm impacto direto na focalização e na inclusão/exclusão de diferentes grupos em situação de risco.

4. *Casa de Zabelê e Meninas de Santos: duas estratégias de atendimento a adolescentes em situação de risco*

O programa de Teresina, *Casa de Zabelê*, começou a ser formulado em 1994, tendo sido efetivamente iniciado em 1996, como parte de um conjunto mais amplo de ações públicas municipais voltadas para crianças e adolescentes em situação de risco. A *Casa de Zabelê* é uma casa de passagem destinada ao atendimento de meninas em situação de risco pessoal e social. O programa contempla o desenvolvimento de várias atividades diárias, exercidas durante o dia, tanto de caráter pedagógico como esportivas, artísticas e profissionalizantes, atingindo, em agosto de 1998, um total de 101 meninas entre 10 e 18 anos de idade. Nas

diretrizes do projeto pedagógico, a permanência qualificada das meninas na escola constitui o eixo central: elas devem estudar para freqüentarem a Casa e para receberem a bolsa-incentivo. Há um acompanhamento direto da vida escolar de cada uma das adolescentes, sendo a permanência na escola um requisito fundamental para a participação no programa.

O programa *Meninas de Santos* apresenta uma estrutura básica similar. Eleito como finalista no ciclo de premiações de 1996, o programa tem início em 1994, como parte de uma estratégia integrada de atenção à infância e adolescência vulnerabilizadas na cidade de Santos. Em meados de 1998, atendia a 59 meninas, cuja idade variava entre 11 e 20 anos. Como uma casa de passagem, desenvolve atividades diversificadas, que vão desde ações de apoio escolar até atividades profissionalizantes e formação de grupos para a reflexão conjunta de temas variados. A preocupação com a inserção e permanência na escola é também presente nesse programa, embora não existam mecanismos (como a bolsa-incentivo) capazes de maximizar as possibilidades de consecução desses objetivos. Embora seja desejável, a inserção escolar não é um pré-requisito para a participação no programa.

Em visita de campo ao programa de Santos, em meados de 1998, foram muito enfatizadas pela equipe responsável as transformações pelas quais o programa havia passado desde a mudança na coordenação, no início de 1997. Um ponto que merece ser ressaltado refere-se à percepção atual de que, no seu início, o programa sofria de excessiva permissividade, de ausência de direção e de estratégias claras para lidar com o público de adolescentes prostituídas. A constante aceitação, por parte da equipe técnica, das falhas e ausências das meninas, a precariedade das normas e regras (que não eram cumpridas e não tinham qualquer legitimidade) e o caráter excessivamente pessoal das relações entre as meninas atendidas e a equipe técnica propiciavam uma “mistura de identidades”, dificultando ou mesmo impossibilitando a consecução dos objetivos pedagógicos e a efetiva intervenção na situação de risco.

O que se percebe, em um primeiro momento, são as similaridades entre os dois programas, ainda que existam particularidades que os distingam radicalmente. Um ponto comum refere-se às dificuldades envolvidas no processo de focalização. Tanto no programa de Santos quanto no de Teresina, o número de meninas atendidas que estão envolvidas com a prática da prostituição é muito inferior ao número de meninas nos programas que vivenciam outras situações de vulnerabilidade social. Nos dois casos, o público atendido é

formado, principalmente, por adolescentes pobres, que se encontram em situação de risco seja pela debilidade dos vínculos familiares ou por situações de violência doméstica, abandono, negligência, uso de drogas ou experiência de vida nas ruas.

A constatação dessa situação, longe de ser irrelevante, merece algumas considerações. Por que caracterizar um programa como sendo orientado para meninas prostituídas se elas constituem a menor parcela do público efetivamente atendido? Algumas respostas plausíveis podem ser sugeridas: é possível que o problema da prostituição de crianças e adolescentes tenha sido, inicialmente, super dimensionado e que, por uma falha no diagnóstico, a demanda não corresponda à oferta de atendimento. Se partirmos da hipótese de um diagnóstico correto, cabe indagar por que o desenho dos programas e suas atividades não foram capazes de mobilizar, preferencialmente, as meninas em situação de prostituição.

Tanto no programa de Santos quanto no de Teresina, as meninas atendidas têm origens diversas, estando sujeitas a situações de risco específicas e diferenciadas, ainda que, em ambos os contextos, o pano de fundo seja o mesmo: a exclusão social e/ou a inserção precária das famílias pobres na vida social e econômica da cidade. Ainda que relativizando o vínculo férreo que liga a pobreza ao desvio e à delinquência, a pobreza e a exclusão constituem o cenário onde se desenrola o drama das crianças nas ruas, das meninas prostituídas, violentadas ou abandonadas. Mas não se pode, ingenuamente, sustentar a existência de vínculos inescapáveis entre pobreza e marginalidade social, associando a marginalidade – entendida como exclusão social, política e economicamente estruturada - e a adoção de comportamentos não sancionados, como a prostituição ou situações de vida de/nas ruas. Essa sobreposição entre marginalidade e delinquência pautou uma concepção e uma agenda relativamente consensuais na área, estruturadas em torno de alguns pontos centrais: (a) criança pobre seria sinônimo de menino de rua e (b) a existência de uma trajetória inexorável que impeliria a transformação do menino na rua em menino de rua e daí para a delinquência (para os meninos) ou prostituição (para as meninas) (Rosemberg, 1995; Gregori, 1997).

Não se sabe ao certo qual ou quais o(s) fator(s) determinante(s) para que uma menina ingresse na prostituição, nem o que pode ser necessário e suficiente para que essa prática seja interrompida. Contudo, parece-nos necessário ultrapassar as concepções estritamente estruturais do fenômeno, para que sejam contempladas também as dimensões culturais e psicossociais que favorecem a permanência e a reprodução da situação de rua e para que

seja valorizada a “multiplicidade de determinações” que levam as crianças e os adolescentes ao uso da rua para trabalho e/ou lazer. Para a produção e reprodução desses fenômenos convergem fatores socioeconômicos e culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas, que demandam ações públicas com conteúdos, abrangência e objetivos diversos.

O fato é que a concepção sobre o objeto da intervenção determina, e muito, as estratégias, os condicionantes e a efetividade das ações desenvolvidas. Percepções diferentes sobre a “clientela” e suas expectativas, sobre as causas do problema e sobre a legitimidade e a eficiência dos meios que devem ser utilizados dão origem a estratégias pedagógicas distintas e a desenhos institucionais diversos.

Em Santos, por exemplo, o atendimento era inicialmente voltado para a intervenção na situação de prostituição (mesmo que, como dito anteriormente, as meninas prostituídas não constituíssem nem mesmo a maioria do grupo atendido); posteriormente, o atendimento foi adquirindo uma conotação mais preventiva que emergencial. Em Teresina, desde o início buscou-se um atendimento mais homogêneo, não discriminatório ou estigmatizante, não existindo uma caracterização das meninas por “tipo de situação de risco”. Não existe, na *Casa de Zabelê*, qualquer atividade desenvolvida que possa ser considerada exclusivamente dirigida para meninas em situação de prostituição. Note-se, contudo, que essa indiferenciação no atendimento, embora tenha um aspecto positivo, pode expressar também ausência de foco.

Permanece, portanto, a questão: se não existe nas atividades desenvolvidas nada que seja específico para lidar com meninas prostituídas, por que caracterizar esse público como o público prioritário do programa? Por outro lado, não seria necessário o desenvolvimento de ações específicas dirigidas a essas meninas que estão envolvidas diretamente na prática da prostituição? E, em caso afirmativo, que ações seriam essas, capazes de intervir positivamente na mudança de vida e na ruptura com a situação de prostituição?

As atividades realizadas: indução de novas identidades ou impotência diante das condições sociais excludentes?

Uma questão importante a ser discutida refere-se ao conteúdo das atividades realizadas nas entidades, atividades essas que usualmente são entendidas pelas equipes como necessárias

e suficientes para fazer frente às situações de risco e como capazes de proporcionar alternativas de vida efetivas para as meninas participantes dos programas.

No programa de Teresina são desenvolvidas diversas atividades: aulas de dança, de “diálogo e registro” (nome diferente do utilizado na escola formal para designar conteúdos de comunicação e expressão), “habilidade e expressão afim” (“matemática a serviço da vida”), de voleibol, de costura e oficinas de papel reciclado e de estamperia.

A proposta pedagógica foi montada a partir da noção de “centro de interesse”, sendo que os temas orientadores de parte das atividades são elencados a partir do que é trazido pelas meninas e do que é percebido pela equipe técnica como material relevante para ser trabalhado. O tema “eu, a menina” constitui o eixo para os demais temas e questões que emergem (família, gravidez, drogas etc.), conduzindo o conjunto das ações pedagógicas desenvolvidas.

No programa de Santos não existem aulas sistemáticas englobando os conteúdos de português e matemática, nem atividades esportivas regulares. A oferta de cursos profissionalizantes e de oficinas e a formação de grupos psico-pedagógicos que se estruturam em torno de temas específicos constituem o escopo principal das ações desenvolvidas pelo programa. Funciona, no espaço da casa, um salão de beleza que atende à comunidade e que, a princípio, deveria servir como espaço para a profissionalização das meninas e como instrumento de ação pedagógica.

Sem pretensões de avaliar resultados e o impacto efetivo dessas atividades⁴, cabem algumas considerações de caráter geral. O que se depreende a partir da observação das atividades desenvolvidas nas entidades que trabalham com um público de crianças e adolescentes em situação de risco é uma grande similaridade quanto ao escopo das ações, que contemplam, com maior ou menor ênfase, atividades mais estritamente educativas (aulas de reforço, buscando fortalecer o desempenho escolar formal), atividades profissionalizantes (oficinas diversas, geralmente com uso de equipamentos e tecnologias obsoletas em relação à demanda do mercado) e iniciativas de caráter psico-pedagógico, como a formação de grupos para discussão de temas específicos às problemáticas vivenciadas pelo público atendido.

⁴ No programa de Teresina, tanto a equipe técnica quanto as meninas afirmam perceber mudanças na esfera de valores, hábitos e comportamentos. Foi detectada uma mudança nas formas de agir - as meninas passam a ser menos agressivas, mais carinhosas, mais serenas - e nos hábitos de higiene e educação. Muitas meninas afirmaram, espontaneamente, que se sentiam mais felizes, mais bonitas e mais cuidadas. Todas afirmaram que a relação que mantinham com a escola foi alterada a partir da entrada no programa e que hoje sabem e valorizam coisas (educação, corpo, sonhos, etc.) que não sabiam ou valorizavam antes.

Nos programas de Teresina e de Santos, os objetivos mais imediatos das atividades estão centrados no retorno e permanência das meninas na escola, na elevação da auto-estima, na criação de uma consciência individual e social mais ampliada, na conquista da liberdade e da cidadania. Com exceção do primeiro, esses são objetivos abstratos, pouco palpáveis ou verificáveis, o que limita as possibilidades de uma avaliação mais objetiva acerca dos resultados alcançados e diminui as possibilidades de replicabilidade de experiências exitosas. Além do mais, esses objetivos não podem ser alcançados de uma vez por todas e para sempre. Dadas as condições objetivas de vida das meninas, elas estão permanentemente andando sobre a corda bamba, criando e recriando a si mesmas em um contexto absolutamente desfavorável.

No caso de Santos, a maioria das meninas atendidas vem de famílias cujas mães são prostitutas, de famílias com histórico de violência, uso de drogas, desorganização e desestruturação familiar. Em Teresina a situação não é muito diferente. Isso significa que, por mais satisfatórias que sejam as atividades realizadas no âmbito dos programas, por mais consistentes que sejam quanto aos seus objetivos e metas, elas são capazes de impactar as condições de vida das meninas em apenas alguns de seus elementos. Portanto, mesmo que os programas atinjam parcialmente seus objetivos e sejam bem sucedidos em alguns de seus resultados, favorecendo o retorno à escola e a diminuição da exposição das meninas a situações de risco, existem muitos condicionantes externos que problematizam a consecução de seus fins últimos. Tanto em Teresina quanto em Santos, depois de uma certa idade, as meninas não podem mais participar das atividades, não podendo mais receber atenção individualizada. Estão de novo entregues à própria sorte (ou ao azar, na maioria dos casos), sem condições reais ou novas habilidades capazes de fazer com que o desligamento do programa signifique certeza quanto à superação das condições anteriores de vulnerabilidade social.

Na grande maioria das vezes, as questões envolvidas nesse tipo de atendimento extrapolam o âmbito de ação do programa ou das secretarias encarregadas de sua execução, demandando o equacionamento de problemas relativos ao trabalho e à renda, à habitação e ao emprego, o que exige uma articulação intersetorial de grande extensão, que é difícil de se concretizar, ainda que não impossível. Políticas de bolsa-escola e renda-mínima vinculadas a estratégias de orientação, apoio e proteção familiar têm demonstrado a fecundidade de desenhos de programas sociais que têm conseguido uma articulação mais

consistente entre a dimensão econômica e a social. Nesses casos, há um reconhecimento, por parte do poder público, da dimensão estratégica da questão social.

O cenário de miséria e exclusão que constitui a realidade de centenas de milhares de famílias no país é um limite quase intransponível para qualquer programa social voltado para segmentos de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social. Isso porque, se não são atacadas as causas das situações de risco e fornecidas as condições objetivas mínimas para a vigência de direitos sociais básicos, o trabalho realizado no âmbito dos programas para infância e juventude tende a ser um trabalho infundável, sem que se possa chegar ao desligamento do público atendido dos programas e à aquisição de resultados sustentáveis.

O desafio de estabelecer uma política pública voltada para uma inserção social e econômica mais qualificada de milhares de famílias pobres e em situação de vulnerabilidade é uma questão com a qual se defrontam os agentes públicos locais, governamentais ou não, diante da urgência e magnitude dos problemas sociais. Tanto em Santos quanto em Teresina, as equipes técnicas são sensíveis à necessidade de desenvolver um trabalho com as famílias. Existe, nas equipes técnicas, a percepção da família como parceira do trabalho realizado. Entretanto, faltam os mecanismos necessários para um trabalho consistente e efetivo na superação das situações de risco familiar. Não se sabe muito bem o que fazer e como proceder com esse segmento social, tão multifacetado e complexo. Não existem sólidas referências ou experiências consolidadas na área, sendo as intervenções baseadas no ensaio e no erro, pautadas pela intuição e com pouca clareza quanto aos resultados desejáveis ou possíveis. Como trabalhar com famílias, dentro de uma visão renovada de direitos e políticas públicas, tendo como eixo a promoção da equidade, o compromisso com a participação e com o desenvolvimento das pessoas? Nos dois programas, as iniciativas concentram-se na realização de visitas domiciliares e na promoção de encontros com as mães para a discussão de questões e problemáticas comuns. Ainda que tais iniciativas sejam necessárias, elas são claramente insuficientes diante da magnitude, urgência e natureza dos problemas e demandas colocados pelas famílias. Ao fim e ao cabo, trata-se da precariedade da inserção das famílias na vida econômica e social e de suas fragilidades para cumprir o papel de guardiãs de suas crianças e jovens. Nesse sentido, caberia refletir sobre as experiências de renda mínima e de bolsa escola que emergiram nos últimos anos em várias cidades e regiões do país, que apontam para a fecundidade de programas e políticas sustentados pelo princípio de mínimos sociais, via

transferência direta de recursos para as famílias vulnerabilizadas. Como esses programas têm mostrado, um dos caminhos possíveis é a redistribuição de renda via provisão de mínimos sociais vinculada a alguma espécie de contrapartida, como, por exemplo, a permanência das crianças nas escolas ou afastadas de situações de risco.

A implementação de programas dessa natureza, no que tange o seu financiamento, requer uma atuação efetiva e intensa por parte do poder público. Priorizar o desenvolvimento de tais estratégias significa privilegiar a dimensão social do Estado e seu papel de interventor nos desequilíbrios e hiatos gerados pelo funcionamento do mercado. Entretanto, ainda que não se saiba ao certo qual o impacto de programas de renda mínima na promoção da equidade, em que grau e sob quais condições as estratégias de transferência de recursos podem atuar como fatores de redução das desigualdades sociais, e ainda que se tenha o desafio de viabilizar - financeira e politicamente - tais ações, essas estratégias de transferência direta de recursos às famílias mostram-se um ingrediente importante para a efetividade dos programas voltados para infância e adolescência vulnerabilizadas. Em Teresina, a concessão de uma bolsa mensal de R\$ 50,00 não constitui um fim em si, mas contribui para a renda familiar e atua, simbólica e materialmente, como fator central no estabelecimento do “contrato pedagógico”. A inexistência de tal mecanismo no programa de Santos pode ser um dos fatores responsáveis pela maior fluidez da presença das meninas nas atividades desenvolvidas e pelo caráter não obrigatório da permanência na escola.

A questão da (auto) sustentabilidade, em termos financeiros, para programas dessa natureza é bastante complexa, porque iniciativas desse tipo - voltadas para populações vulnerabilizadas, dispersas, pouco mobilizadas para a ação coletiva, com pouca informação e com acesso precário aos bens e serviços sociais - são de difícil execução, apresentando resultados de curto prazo normalmente pouco precisos ou ambíguos. A aplicação de critérios “objetivos” de análise custo-benefício pouco cabe no estudo de programas com desenhos e objetivos dessa natureza. A complexidade das questões que norteiam o trabalho nesse campo dificulta o estabelecimento de diretrizes e metas precisas, demandando um atendimento não massivo, posto que necessariamente individualizado, atento às subjetividades e às peculiaridades das dinâmicas e histórias de vida dessas crianças e adolescentes e de suas famílias, quando presentes. Esta é sempre uma questão problemática para o setor público: como universalizar programas com esse desenho e recorte? Como viabilizar ações e políticas integradas, focadas no desenvolvimento integral

das pessoas, que requerem intervenções nos âmbitos educacional, de saúde e bem-estar, trabalho e renda, habitação, acesso à cultura, ao lazer e ao universo da cidadania?

Além de um trabalho com famílias consistente, vinculado a estratégias de repasse direto de recursos, uma outra questão fronteira aos programas voltados para o público de adolescentes em situação de risco refere-se à profissionalização e à geração de renda. Elaborar uma estratégia articulada nesse campo é uma necessidade percebida pelos agentes atuantes nos dois programas. As atividades desenvolvidas nesse sentido são precárias do ponto de vista de seus resultados, de seu impacto econômico. Essa é uma constatação comum aos programas sociais de atendimento a esse público. Note-se, porém, que muitas das atividades de profissionalização e de geração de renda implementadas nos últimos anos não são enfatizadas unicamente por suas dimensões econômicas. Tais ações parecem enfatizar mais a dimensão socializadora do trabalho, visando menos seu lado econômico que os esperados resultados psico-sociais de sua prática. Esse fato é problemático na medida em que pode redundar na marginalização relativa dessa atividade e, conseqüentemente, comprometer a consecução das metas e objetivos específicos dos programas de formação profissional e de geração de renda.

Cabe salientar, contudo, que o campo da profissionalização e da geração de renda é um dos mais complexos da área das políticas sociais, em geral, e das políticas de assistência à infância e à juventude, em particular. Em um contexto de transformações tão radicais na estrutura do mundo do trabalho, que alternativas apontar para jovens com baixa escolaridade, que moram nas periferias e vilas da cidade, que vivenciam situações de pobreza, violência e privação? A baixa escolaridade impede a realização de cursos mais qualificados, o que limita as possibilidades de inserção de jovens no mercado. Para o efetivo rompimento do círculo vicioso da exclusão, são necessárias ações de cunho mais amplo, que passam pela busca de maior equidade econômica e social. Esse é o limite com os quais os programas sociais têm que se haver. Sem um patamar mínimo de direitos sociais garantidos e implementados, a eficácia de qualquer iniciativa encontra-se de antemão comprometida.

Arcabouço institucional e parcerias

Se por um lado temos o desafio de lidar com um objeto complexo, por outro temos o desafio da coordenação institucional, da montagem de um arcabouço institucional eficiente

na gestão de políticas e programas específicos voltados para crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social. Nessa montagem estão envolvidas diversas instituições e atores, com trajetórias, princípios e papéis distintos, que recolocam em novas bases as relações entre o Estado e a sociedade civil e estabelecem desafios para uma gestão compartilhada e eficiente de políticas e programas sociais.

A fragilidade da conformação das políticas sociais, comprometidas no Brasil pela descontinuidade administrativa e pelas sucessivas mudanças de prioridades, faz com que a adesão de outros atores sociais (famílias, comunidade, outros órgãos governamentais e não-governamentais, empresas, organizações internacionais etc.) seja um fator de grande relevância para a permanência e a consolidação dos programas ou atividades.

Agregar forças e atores dispersos em torno de programas dessa natureza requer engenho, paciência e experiência, condições geralmente não satisfeitas pela maioria dos programas desenvolvidos na área social. Como canalizar as potencialidades do chamado “terceiro setor” - esse espaço disperso e não uniforme, heterogêneo e rico de possibilidades - em uma relação de parceria e co-gestão responsável, eficiente e efetiva? Como articular secretarias e órgãos diversos do governo municipal, evitando sobreposições e aumentando a eficiência das ações realizadas? O processo de elaboração e execução dos programas em parceria pode possibilitar o confronto de idéias e a busca conjunta de soluções, viabilizando uma estratégia democrática de gestão de políticas e programas sociais. Porém, o caminho para a efetividade desses e de outros princípios e diretrizes é árduo e não será trilhado sem obstáculos ou sem que ajustes sejam efetuados.

O estabelecimento de parcerias ou convênios com entidades comunitárias e sociais não pode, contudo, significar a negligência ou omissão do poder público ou a mera “terceirização” das ações de sua responsabilidade. O poder público deve ser capaz de estabelecer as diretrizes da política e de integrar as diversas iniciativas, procurando também superar as desigualdades na distribuição regional dos serviços e estimular o atendimento aos setores da população cujo acesso aos serviços seja mais precário.

No caso de Teresina tem-se uma situação de excepcional relevância para a discussão desse ponto. O programa *Casa de Zabelê* foi iniciado a partir de uma parceria entre a Prefeitura, através da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente (SEMCA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Ação Social Arquidiocesana (ASA). Além dessa parceria entre a ASA, a Prefeitura e o BID, que sustenta as atividades da *Casa de*

Zabelê, inúmeras parcerias mais pontuais e específicas foram geradas no âmbito do programa.

A ênfase dada à gestão em parceria no programa de Teresina constitui, sem dúvida, aspecto central do seu caráter inovador. A parceria com a ASA deu-se desde o início da implantação da SEMCA, que foi, por sua vez, criada a partir de um intenso processo de mobilização popular. De acordo com depoimentos dos agentes envolvidos, existe uma “base ideológica comum” que permite o estabelecimento de parcerias frutíferas, embora não isentas de problemas, entre o poder público municipal e a ASA, que se estendem para além da gestão da *Casa de Zabelê*⁵. Por suas atividades e, principalmente, em função das características de sua direção, a ASA apresenta-se como parceiro “natural” para as políticas e programas governamentais voltados para a infância e a adolescência vulnerabilizadas em Teresina.

Um aspecto que merece ser ressaltado é a complementaridade existente nas competências e ações dos diversos parceiros envolvidos, situação difícil de ser alcançada em grande parte dos programas existentes, nos quais os papéis e atribuições de cada ator envolvido não são muito claros ou nos quais a parceria limita-se ao mero repasse de recursos, sejam financeiros, humanos ou de outra natureza. A seleção e capacitação permanente da equipe técnica envolvida, bem como a gestão do programa, ficam a cargo da Ação Social Arquidiocesana. Ao poder público cabe o repasse dos recursos, a supervisão das atividades e o estabelecimento das condições necessárias para a execução do programa. As orientações do BID e suas exigências de monitoramento e avaliação permanentes desempenharam um papel fundamental na definição do desenho do programa e de suas estratégias de implantação.

O investimento permanente e sistemático na capacitação pode ser apontado como um dos fatores responsáveis pela grande afinidade entre a equipe técnica, uma equipe amadurecida e comprometida com as metas e diretrizes do programa. As atividades de capacitação permitiram afinar perspectivas e orientar teórica e metodologicamente o trabalho realizado, possibilitando a construção de um referencial ético-pedagógico e o estabelecimento de

5 A ASA é parceira da Prefeitura em diversos outros programas na área da criança e do adolescente, dividindo com o poder público a responsabilidade na gestão de programas para meninos em situação de rua, programas de profissionalização e geração de renda para adolescentes, de atendimento de crianças em creches, programas direcionados para o atendimento familiar, de serviços de informação à população e de recebimento de denúncias de violência contra crianças e adolescentes, programas voltados para abordagem de rua e para o atendimento de meninas grávidas.

diretrizes e princípios para uma política pública na área, que extrapola o âmbito de atuação específico do programa.

Em contraste, o programa de Santos padece da ausência quase absoluta de articulações com outros órgãos locais, sejam governamentais ou não-governamentais. Executado pela Prefeitura de Santos, o programa encontra-se isolado tanto em relação a outras secretarias quanto em relação a organizações não governamentais, tendo ainda uma inserção problemática na própria Secretaria de Ação Comunitária. Ainda que a mudança de gestão tenha provocado mudanças substantivas nesses aspectos (com a emergência de uma preocupação mais sistemática de articulação inter e intra-institucional), o programa de Santos está longe de expressar a coerência e a abrangência necessárias quando se pensa na maximização do impacto da política voltada para crianças e adolescentes vulnerabilizados.

Elencar variáveis capazes de explicar as diferenças entre os dois programas é tarefa árdua, não estando no escopo de nossas preocupações neste trabalho. Entretanto, pode-se sugerir a relevância de dois fatores: um refere-se ao importante papel desempenhado pelo agente financiador externo (no caso de Teresina) para o desenho das atividades e das estratégias de acompanhamento e avaliação; o outro refere-se ao papel decisivo da ASA na gestão do programa em Teresina.

O primeiro fator remete-nos à necessidade, quando de programas de atenção à infância e à adolescência vulnerabilizadas, de uma estratégia integrada no nível municipal. O BID, ao apoiar em Teresina um conjunto de programas articulados e complementares, favoreceu a construção de um campo de ação comum e o estabelecimento de diretrizes e princípios convergentes na esfera municipal. Ao exigir, para o financiamento do programa, a participação de uma organização não-governamental, favoreceu a abertura do poder público municipal, possibilitou a sustentabilidade do programa e uma maior proteção em relação às descontinuidades administrativas e políticas. Em Santos, a maior dependência do programa em relação ao governo municipal é um fator de desestabilização e de fragilidade.

O segundo fator explicita a importância de se utilizar o *know how* de instituições da sociedade civil na gestão de programas desta natureza. A ênfase no papel da ASA na gestão do programa de Teresina é absolutamente crucial para que o seu êxito possa ser compreendido. Não só em função da experiência acumulada por essa entidade na execução de programas voltados para populações pobres e marginalizadas, o que sem dúvida já é

bastante importante, mas também em razão da concepção de fundo que anima a equipe técnica e o desenho das atividades. Cabe destacar aqui não propriamente a dimensão religiosa, mas sobretudo o comprometimento visceral dos agentes envolvidos com a defesa de uma sociedade mais justa, fraterna e humana. Sem dúvida, a afetividade que une os membros da equipe técnica, pautando também o seu relacionamento com as meninas atendidas no programa, tem sua razão de ser nesse compromisso ético. Não se trata de um serviço público simplesmente, mas de um comprometimento total com um ideal normativo calcado na solidariedade e na busca da justiça social.

3. Os Programas Criança Fora da Rua, Dentro da Escola e Miguilim

Como já se ressaltou em trabalho anterior (Veiga, Carneiro & Costa, 1997), uma das características das instituições geralmente encarregadas dos programas sociais é a fragmentação da burocracia. Dificilmente um programa é desenvolvido por apenas uma unidade, envolvendo, na maioria das vezes, um complexo de diversas unidades vinculadas a diversos órgãos dos três níveis de governo. Esta característica tem importantes conseqüências sobre a implementação dos programas. Em primeiro lugar, faz com que as decisões – e sua implementação – dependam de um processo de negociação permanente e caso a caso, o que torna os programas sociais bem mais vulneráveis às disputas burocráticas e inter ou intra-institucionais. Nesse contexto, muitas vezes a implementação de políticas e programas sociais implica a alteração paulatina de objetivos e metas, que não é resultante de acordos ou da reflexão global sobre o programa, o que tende a comprometer gravemente sua eficácia e eficiência.

Quando os gestores ou formuladores dos programas chegam a perceber essa situação e têm condições de intervir sobre esse tipo de *imbroglio* institucional, há pelo menos duas estratégias típicas. A primeira delas é procurar “endogeneizar” no programa funções e atividades que, em princípio, não fazem parte de seus objetivos principais. Nesse caso, a unidade encarregada pelo programa tende a implementar e reproduzir todas as funções e atividades que deveriam ser providas por órgãos e programas que, em princípio, fariam interface com o programa em questão. Assim, por exemplo, um programa voltado para crianças e adolescentes com trajetória de rua termina por implementar seu próprio projeto de geração de renda e de profissionalização, às vezes até mesmo investindo nas áreas da educação e da saúde, em lugar de inserir seu público nos projetos e serviços já existentes.

Isso geralmente acontece quando: (a) o programa é tido como prioridade política, o que lhe garante os recursos financeiros e institucionais necessários e suficientes e/ou (b) quando o público e/ou o(s) problema(s) com os quais o programa deve lidar apresentam um grau de especificidade e diferenciação muito alto, que requerem atividades e treinamento específicos.

Mesmo quando esse primeiro tipo de estratégia consegue efetivamente garantir o apoio necessário ao programa e permitir uma maior adequação das atividades aos objetivos, ela apresenta no mínimo duas ordens de problemas ou riscos. Uma delas, óbvia, é a “deseconomia de escala” que decorre da duplicação de atividades e esforços para realizar o mesmo tipo de atividade, com perdas significativas de eficiência e com o encarecimento do programa. A outra ordem de problemas se localiza no campo da gestão do programa. O movimento de *endogeneizar* projetos, atividades, problemas e principalmente recursos tende a aumentar e complexificar a unidade encarregada de sua implementação e gestão de maneira a autonomizá-la excessivamente. Isso pode significar, por um lado, uma tendência ao desenvolvimento pela unidade de objetivos e necessidades próprias – distintas e às vezes antagônicas aos objetivos fundamentais do programa – e, por outro, o efeito correlato de perda da capacidade de controle sobre a gestão por parte dos quadros superiores de decisão⁶.

O *Programa Miguilim* exemplifica esse primeiro tipo de estratégia⁷. O programa surge em 1993, num contexto complexo e de *high stakes*. O tema das crianças e adolescentes em situação de rua ocupava uma centralidade surpreendente na campanha eleitoral para a Prefeitura de Belo Horizonte, em 1992. Isso fez, por um lado, com que o programa contasse, desde seu início, com apoio político (e orçamentário), tendo sido encarado como prioridade pelo novo Governo municipal. O fato, por outro lado, colocou o planejamento, implementação e gestão do programa diante de altos níveis de cobrança e visibilidade, tornando o debate e a avaliação da iniciativa altamente politizados e ideologicamente carregados. Ademais, as outras condições sob as quais o programa viria a ser implantado representavam situações “fortes”, tanto no que se refere às possibilidades quanto aos constrangimentos. Do lado das possibilidades, o *Miguilim* contou com um fator extremamente favorável e que foi decisivo para que o programa se viabilizasse

⁶ A experiência da Fundação de Assistência ao Estudante no Brasil é altamente ilustrativa desse tipo de problema, que, no entanto, não deixa de atingir programas de menor escala.

⁷ Isso no que concerne a utilização da rede de serviços existente **no setor público**. Quando se trata das parcerias com as iniciativas da sociedade civil, a situação, ver-se-á, é bem diversa.

politicamente em seu início e fosse bem-sucedido depois: a rede não-governamental de atendimento e defesa dos direitos dos meninos e meninas de rua. Belo Horizonte já contava, à época, com um conjunto de quase duas dezenas de entidades que se ocupavam do atendimento e/ou da defesa dos direitos dos meninos de rua. Ao contrário do que acontecia em outras capitais, a relação entre essas entidades era preponderantemente cooperativa, sendo que, em 1993, a maioria delas formava o Girarua. Assim, a implantação do *Miguilim* contou com o apoio social, com a rede de atendimento e com a experiência das entidades do Girarua, que participaram do programa desde a sua concepção.

Dentre os obstáculos encontrados, destacava-se a precária capacidade institucional, técnica e administrativa em que se encontrava a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SDMS), órgão responsável pelo programa. A SMDS (como, de resto, a própria política de assistência social) era, desde sua criação, uma unidade marginal no interior do governo, gozando de pouco prestígio, sem uma tradição de integração com outros órgãos e secretarias e carente de acesso direto ao centro de decisão. Havia um número reduzido de técnicos. No tocante ao atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco, a SMDS tinha muito pouco acúmulo e experiência. Havia apenas uma equipe reduzida de educadores sociais que procurava desenvolver atividades mais pontuais de abordagem. O desafio era, então, assumir, num prazo muito curto, tanto um papel de articulação e coordenação da rede de atendimento existente – quase toda não-governamental – quanto implantar uma série de unidades de execução direta, suprimindo lacunas da rede existente.

Essas condições – constrangimentos e oportunidades –, somadas à preocupação quanto às especificidades do público-alvo, marcaram o desenho do *Programa Miguilim* desde sua origem, desenho caracterizado pela combinação de uma estratégia de “endogeneização” do ponto de vista das ações diretas do Município com o fomento ao estabelecimento de parcerias. Assim, o programa conta tanto com unidades mais “típicas” de iniciativas voltadas para crianças e adolescentes com trajetória de rua⁸, quanto com uma estrutura de projetos e unidades próprias de ações no campo mais estritamente pedagógico (alfabetização e ensino de matemática), de geração de renda etc.. Isso faz com que o *Miguilim* apresente uma estrutura comparativamente mais complexa e de custos mais elevados. Em compensação, suas atividades e o perfil de seus recursos humanos são mais adequados às especificidades do público atendido, tornando-se mais flexíveis, no sentido de uma maior capacidade de se adaptar à dinâmica realidade dos meninos de rua. Essa

⁸ Como abordagem, casas de apoio, albergues.

estrutura se combina com uma relação intensa com a rede de atendimento não-governamental, seja através da busca de articulação e de complementaridade das ações, seja através do apoio técnico, financeiro e de capacitação das entidades.

A segunda – e mais rara – estratégia típica é a concertação de uma rede de entidades (órgãos públicos e não-governamentais) que se responsabilize pela provisão das atividades de apoio ao programa. Essa estratégia também depende do grau de apoio e de prestígio junto ao governo do órgão encarregado do programa, da capacidade de negociação do gestor e da visibilidade do programa. Nesse caso, papéis e metas têm que ser tão claros quanto possível; os recursos adicionais têm que ser garantidos a toda a rede; devem ser garantidas a todos os parceiros oportunidades de participação na formulação, planejamento e avaliação das ações; os dividendos políticos advindos de um eventual sucesso do programa devem se estender aos parceiros. Quando se é bem-sucedido nesse tipo de estratégia – o que, como se vê, não é trivial -, superam-se os problemas da fragmentação e da negociação caso a caso sem que se incorra nos custos e riscos da estratégia *endogeneizadora* descrita e exemplificada acima. A necessidade de negociação permanente continua, mas o que se negocia são as diretrizes e estratégias do programa, suas metas e custos e a participação de cada parceiro, e não cada caso, cada encaminhamento, cada cidadão atendido.

O *Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola*, de Fortaleza, ilustra as vantagens e os limites desse segundo tipo de estratégia rara e inovadora. O núcleo que pode ser considerado como pertencente exclusivamente ao programa é muito enxuto, composto basicamente pelos educadores e pela coordenação, com um pequeno apoio administrativo e um sistema de informações sobre as abordagens e encaminhamentos atualizado diariamente (cuja existência é também inovadora nesse tipo de programa). Além disso, a iniciativa conta com a “bolsa aprendizado” como recurso vinculado ao programa.

Os educadores realizam a abordagem de crianças trabalhadoras nas ruas da cidade de Fortaleza, localizam suas famílias e, através da persuasão e da bolsa aprendizado, fazem o acordo com as mães visando a permanência dessas crianças fora das ruas e sua frequência na escola. A partir de sua inserção no programa, a família passa a ter acesso a uma série de outras unidades e programas da Secretaria, tais como o de apoio à escola, de profissionalização, de melhorias habitacionais, de apoio comunitário etc.; neste momento o trabalho passa a ser acompanhado regionalmente pelas equipes dos Centros Comunitários.

O programa e a bolsa têm, portanto, o papel de impulsionar, viabilizar e sustentar a inserção das crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social na rede de seguridade social, dando a elas e a suas famílias acesso às políticas sociais existentes. Os educadores do programa trabalham ativamente na localização da clientela potencial das políticas sociais que, por razões diversas associadas à pobreza, não tem acesso a elas. O programa, assim, não constitui nem reproduz a rede de atendimento já implantada, procurando, ao contrário, potencializar e proporcionar o acesso às políticas e programas existentes.

As vantagens desse desenho de programa são evidentes. Em primeiro lugar, é um programa relativamente barato. Como não chega a implantar unidades e equipamentos próprios⁹, seus custos são muito reduzidos pelos ganhos de escala na utilização de equipamentos já existentes. Além disso, dada sua simplicidade, a quase totalidade dos recursos do programa é utilizada nas atividades finalísticas, sendo os custos administrativos muito baixos. Em segundo lugar, esse tipo de desenho contribui para uma maior integração entre diferentes políticas, programas e projetos desenvolvidos no âmbito do governo. Neste programa de Fortaleza, esta tarefa de articulação ocupa boa parte das atividades da direção e dos educadores envolvidos¹⁰.

Entretanto, o caso do *Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola* mostra também os limites associados a essa estratégia e o preço a pagar por ela. Em primeiro lugar, a qualidade e a eficácia das ações são condicionadas pela extensão e pela qualidade da rede implantada. Esse ponto não é tão trivial quanto parece. Como se sabe, a rede de serviços associados ao campo da assistência social é marcada por grande heterogeneidade. Primeiro, quanto a seu estatuto: público ou privado. No caso das entidades de direito público, as atividades são desenvolvidas tanto por órgãos da administração direta quanto da indireta (como as FEBEMs, por exemplo), que às vezes atuam paralelamente. No caso das entidades de direito privado, encontram-se desde modestas e precárias entidades comunitárias, passando por entidades que desenvolvem atividades tanto de atendimento quanto de *advocacy* (como as Pastorais da Igreja Católica), até grandes ONGs e organismos multilaterais (como o UNICEF, por exemplo). Em segundo lugar, há a heterogeneidade em termos da distribuição dos serviços pela cidade. Geralmente as áreas

⁹ Exceto a sede do programa, veículos para transporte dos educadores etc.

¹⁰ Para os formuladores e gestores do programa, uma outra vantagem desse tipo de desenho é que, ao inserir a criança e sua família em programas de vocação mais “universal”, evita-se a estigmatização do público atendido. Esse ponto, focalização mais ou menos precisa dos programas, será tratado mais detidamente adiante.

mais antigas e com melhores condições é que dispõem de uma maior disponibilidade de prestadores de serviços de melhor qualidade. Em terceiro lugar, a qualidade dos serviços prestados tende a ser também muito heterogênea. Soma-se a isso a precariedade dos sistemas de informação e de avaliação no campo da assistência e o fato de que, no caso de parcerias com a sociedade civil, usualmente há muita imprecisão quanto a patamares e metas relativos ao atendimento, bem como quanto aos recursos de regulação e qualificação legítimos de que o gestor da política pode se valer.

Ora, nesse contexto, uma política de qualificação abrangente de toda a rede de atendimento, se indiscutivelmente necessária, é tarefa de longo prazo. Se se quer priorizar o atendimento às crianças em situação particular de risco, como no caso do programa analisado, a dependência da rede existente pode comprometer, ao menos parcialmente, a eficácia das ações. Tornando o argumento mais concreto, a rede de atendimento às crianças e adolescentes do governo do Ceará é caracterizada pela mesma heterogeneidade discutida no parágrafo anterior. Mesmo as unidades próprias da Secretaria são muito desiguais em termos dos recursos, instalações e atividades desenvolvidas, o que certamente tem conseqüências sobre os resultados dos trabalhos desenvolvidos.

Outro ponto importante, que ressalta a dificuldade enfrentada pelo programa ao adotar essa estratégia, é que, na verdade, a rede de atendimento é composta basicamente pelas unidades da própria Secretaria, além, é claro, da Secretaria de Educação. A participação de entidades da sociedade civil ou de outras secretarias ou níveis de governo, seja no financiamento seja na execução das atividades, é muito secundária¹¹, o que acaba por restringir na prática o que em princípio seria um leque mais amplo de alternativas possibilitado por essa estratégia de implementação. No caso do *Programa Miguilim* encontra-se a situação oposta: um nível menor de articulação interna com a Prefeitura e uma relação estreita de parceria e de integração com a rede não-governamental. O que obviamente não se pode desconsiderar nesse último caso é um aspecto “objetivo” da maior importância: a existência prévia de uma rede não-governamental de atendimento e defesa de direitos relativamente grande e bastante integrada.

Os pontos até aqui levantados qualificam, mas não desaconselham, o tipo de estratégia adotada pelo *Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola*. Ao contrário, os problemas apontados acima são, além de contornáveis, amplamente compensados pelos

¹¹ No caso da rede não-governamental de atendimento, o argumento aqui exposto fica de fato “sub judice”, já que não se sabe ao certo o perfil e a extensão dessa rede e se seria viável se apoiar nela.

baixos custos e pela vocação “integradora” do programa. O que, sim, é um limite e um problema central é o perfil do público atendido e o problema da focalização dos programas. Esse ponto será discutido a seguir.

Uma consequência do tipo de desenho adotado pelo *Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola* é que, para se utilizar a rede de atendimento existente, o público do programa, bem como suas atividades e objetivos, não pode ser muito específico. De fato, no programa em questão, as crianças e adolescentes em situação particularmente difícil – como no caso das crianças com trajetória de rua ou autores de atos infracionais – não são objeto de atendimento. O programa, para se apoiar na rede existente, volta-se para as crianças que trabalham nas ruas, mas que têm referências domiciliares e familiares ainda bastante fortes. Na verdade, as ações do programa são focadas nas mães tanto quanto nas crianças, sendo o domicílio ou o núcleo familiar a unidade básica de intervenção.

No que se refere a esse público – crianças e adolescentes pobres, que trabalham nas ruas da cidade, têm vínculos familiares, referências domiciliares e comunitárias relativamente estáveis – o programa apresenta resultados bastante impressionantes, em termos de eficácia e eficiência. O problema é justamente aquele contingente que não é atendido pelo programa: exatamente aquelas crianças e adolescentes mais fortemente marcados pela exclusão social, com pouco apoio do ponto de vista familiar e comunitário e cuja situação constitui ainda desafio para as políticas sociais: os meninos de rua e os infratores. Estes permanecem carentes de atendimento por parte do Governo do Estado. O *Miguilim* é, ao contrário, capaz de atender à clientela em situação particularmente difícil – as crianças e adolescentes em situação de rua -, mas incorre em custos e complexidade bem maiores, trazendo problemas orçamentários e de coordenação das ações.

Assim, o *Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola* e o *Programa Miguilim* ilustram não só as vantagens e desvantagens relativas de diferentes estratégias de atendimento, mas também uma questão central para as políticas para a infância e adolescência no campo da assistência social: os *trade-offs* que envolvem a focalização do público. Por um lado, uma focalização muito precisa tende a segmentar o atendimento e pode estigmatizar os usuários; por outro, é necessário perceber que situações muito específicas exigem políticas específicas. O limite entre essas situações nem sempre pode ser identificado *ex ante*; entretanto, é preciso que os responsáveis pelos programas tenham informações e se perguntem constantemente se o público atendido coincide com o público alvo e se não há nenhum viés sistemático de exclusão ou inadequação do atendimento. No

caso do programa de Fortaleza, esse problema se manifesta claramente. Os relatos dos educadores e coordenadores de unidades apontam, por exemplo, como situações raras e excepcionais o atendimento a “garotos de gang”, sendo a lacuna em relação ao atendimento aos meninos de rua uma preocupação constante da coordenadora do programa que, no entanto, ainda aguardava solução.

O que se depreende da discussão acima é que o *Programa Miguilim* e o *Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola* apresentam estratégias diversas de atendimento, representando diferentes arranjos e opções em termos de custos, complexidade da estrutura e em relação à parcela do público que atende – e àquela que exclui. Entretanto, como já ressaltado, o termo “crianças e adolescentes em situação de risco” acaba por abrigar situações realmente bastante diversas, requerendo diferentes alternativas de enfrentamento. Além disso, vale lembrar que não há estratégia ideal de execução. O modelo adotado pelo *Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola* apresenta também problemas em relação à distinta qualidade das unidades de atendimento, à capacidade limitada de envolvimento de outros atores, tanto governamentais quanto não-governamentais e à exclusão de parcelas do público particularmente vulneráveis. O *Programa Miguilim*, por sua vez, tem que se haver com uma estrutura mais cara e complexa e com o atendimento a um público mais limitado.

4. Considerações finais

Este trabalho procurou, a partir da análise de quatro programas bem-sucedidos e inovadores, debater alguns elementos importantes para a concepção, implementação e gestão de programas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. A análise permitiu a discussão de diversos aspectos. Em primeiro lugar, evidenciou-se a heterogeneidade das situações de pobreza: programas que, à primeira vista, se ocupam do mesmo público – crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social – lidam, na verdade, com realidades e públicos bastante distintos. Essa heterogeneidade tem que ser levada em conta tanto na formulação quanto na avaliação e comparação de iniciativas e estratégias. Foram também ressaltados os constrangimentos impostos por diversos fatores quando da escolha de estratégias de intervenção: as características do público, as condições de implantação dos programas (o perfil das entidades não-governamentais de atendimento envolvidas, a capacidade institucional dos

órgãos responsáveis etc.). Finalmente, procurou-se mostrar as conseqüências, custos e benefícios dessas escolhas.

O enfrentamento de problemas graves como os da infância e adolescência em situação de risco no Brasil implica, é óbvio, escolhas; nenhuma estratégia pode responder a todos os problemas. Entretanto, na medida em que as escolhas são feitas, deve-se estar atento não apenas às vantagens comparativas de cada estratégia, mas também aos problemas e riscos que implicam, procurando minimizá-los. Como escreveu Wanderley Guilherme dos Santos (1987), é esta a trágica condição da política social: como Édipo, não há como não errar; como Sísifo, não há como não tentar, como não recomeçar.

5. Bibliografia

GREGORI, M. F. (1997). **Meninos nas Ruas. A Experiência da Viração**. Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, mimeo.

ROSEMBERG, Fúlvia (1995). “Crianças e adolescentes em situação de rua: do discurso à realidade”. In: REIS, Elisa et alli (Orgs). **Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa**. São Paulo, Anpocs/Ed.Hucitec.

CARNEIRO, C. B. (1998). “Inovação e Mudança: o programa da *Casa de Zabelê* para atendimento de meninas em situação de risco”. *Paper* elaborado para o Programa FGV/FORD “Gestão Pública e Cidadania”, mimeo.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987). “A Trágica Condição da Política Social”. In: ABRANCHES, S. et alli. **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

VEIGA, Laura da; CARNEIRO, Carla B & COSTA, Bruno L. D. (1997). “Desafio e inovação em Políticas Públicas: Programas para crianças e adolescentes em situação de risco”. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, No.3, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

6. Anexos

Anexo I

Caracterização dos programas e projetos inscritos no ciclo de premiação de 1997 que são voltados para crianças e adolescentes em situação de risco (Apresentados em ordem alfabética segundo o nome dos municípios em que foram implementados)

Nº Insc.	Nome do Projeto	Status	Área/ Sub-área	Município / Estado	Público-alvo	Atividades
86	Sítio Arco-íris	Semifinalista	Cidadania e Direitos Humanos – Deficiente	Araras - SP		
163	Programa Miguilim	Finalista	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Belo Horizonte - MG		
28	Programa Casa-lar	Semifinalista	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Belo Horizonte - MG		
65	Qualificação Profissional em Horticultura - Floricultura	Semifinalista	Cidadania e Direitos Humanos – Deficiente	Bandeirantes - PR		
239	Programa Varjão Comunidade Cidadã	Semifinalista	Cidadania e Direitos Humanos - Diversos	Brasília - DF		
237	Cerrado, Casa Nossa	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Brasília - DF	Comunidade Escolar	16 encontros utilizando a arte-educação como instrumental de valorização dos recursos naturais e sensibilizando para a realidade ambiental.
230	Projeto Praça da Ciência	Inscrito	Desenvolvimento Econômico e Social - Ciência e Tecnologia	Brasília - DF	Público Estudantil e Meninos e Meninas em situação de rua	Atividades de ciência e tecnologia em praças públicas demonstrando os princípios básicos das ciências exatas e Oficina da Ciência para a produção de kits experimentais com a participação das crianças em situação de risco.
39	Programa de Atendimento aos Meninos e Meninas de Rua	Semifinalista	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Brasília - DF		
176	Programa Formação de Jovem Jardineiro - Escola Verde Viva	Inscrito	Desenvolvimento Econômico e Social - Formação de Mão-de-obra e Geração de Emprego e Renda	Campo Mourão - PR	Adolescentes de baixa renda	Atividades teórico-práticas de jardinagem , profissionalizando e melhorando jardins, ruas e praças da cidade.
16	Projeto Menores de Rua	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Campos Borges - RS	Crianças e adolescentes de rua (8-14 anos)	Acompanhamento escolar, atividades de jardinagem, de artesanato e trabalhos manuais.
70	Programa Mitai-Vera (Menino que Brilha)	Semifinalista	Serviços Públicos - Assistência Social	Dourados - MS		
83	Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola	Finalista	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Fortaleza - CE		
234	Casa Abrigo	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Francisco Beltrão - PR	Criança em situação de violação do direito à convivência familiar e comunitária	Abrigo e Reabilitação das famílias de forma a garantir o retorno ao convívio familiar ou o encaminhamento à famílias substitutivas.

Nº Insc.	Nome	Status	Área/ Sub-área	Município /	Público-alvo	Atividades
82	Projeto Criança Cidadã, Programa Criança e Adolescente	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos/Criança e Adolescente	Guariba - SP	Crianças e adolescentes	Reforço e acompanhamento escolar, aprendizagem de instrumentos musicais, cursos para geração de renda voltado aos familiares como datilografia, alfabetização, apoio psicológico, etc.
173	Recriando a Esperança	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos/Criança e Adolescente	Ilha Solteira - SP	40 adolescentes (12-16 anos) da rede oficial de ensino que apresentam desvio de conduta	Atividades sócio-agrícolas voltadas para a capacitação técnica.
96	Projeto Aroeira	Inscrito	Serviços Públicos - Educação	Jaborandi - SP	Crianças e adolescentes de baixa renda	Bolsa de estudos para educação infantil, atendimento de todas as faixas etárias através de apoio a gestantes, creches, ensino básico e profissionalizante.
122	Projeto 0-3 anos "Detecção, Intervenção e Estimulação Precoce"	Inscrito	Serviços Públicos - Saúde	Jaboticabal - SP	Crianças de 0 a 3 anos com fator de risco pré, peri ou pós-natal	Prevenção através da identificação de deficiências e da orientação familiar.
189	É pra Crescer	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	João Pessoa - PB	Crianças (0-6 anos) de baixa renda	Creches e pré-escola como espaços educativos adequadas a cada faixa etária.
76	Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima – PAGRM	Finalista	Serviços Públicos - Assistência Social	Jundiá - SP		
287	Escola de Cadetes Mirins	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Lauro de Freitas - BA	Adolescentes de baixa renda	Atividades culturais e esportivas como teatro, dança, escolinha de futebol, banda de música, etc e atividades profissionais remuneradas em empresas públicas e privadas.
204	Ninho de Pássaro: Criação, Construção e Exercício de Cidadania	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Maceió - AL	420 Crianças e Jovens em situação de risco social e pessoal	Desenvolvimento de arte e cultura nas linguagens cênica, artística e verbal no espaço do antigo dormitório do orfanato São Domingos.
33	Programa Multidisciplinar de Estudo, Pesquisa e Defesa da Criança e do Adolescente	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Maringá - PR	Crianças e adolescentes pobres residentes em bairros periféricos	Estudos sobre crianças e adolescentes em projetos multidisciplinares em diversas áreas, capacitando agentes, assessoria e articulando com entidades não-governamentais e conselhos da criança e do adolescente.
280	Projeto Amigos do Meio Ambiente	Semifinalista	Serviços Públicos - Lazer e Esportes	Palmas - TO		
130	Programa Pioneiros Mirins	Semifinalista	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Palmas - TO		
91	Barracões Comunitários	Inscrito	Serviços Públicos - Educação	Penápolis - SP	Crianças e adolescentes (7-14 anos)	Atividades educativas, esportivas, de lazer e artes complementares à escola.

Nº Insc.	Nome do Projeto	Status	Área/ Sub-área	Município / Estado	Público-alvo	Atividades
38	Projeto Meninos do Vime	Semifinalista	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Pinhais - PR		
20	Centro de Bem Estar do Menor - CEBEM	Inscrito	Serviços Públicos - Educação	Ponte Alta - SC	Crianças e Adolescentes de rua	Atendimento integral no período complementar à escola através de atividades recreativas, de complementação pedagógica e profissionalização, alimentação e atendimento médico e odontológico.
282	Projeto Brigada Jovem	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Recife - PE	Adolescentes de baixa renda	Capacitação e inserção no mercado de trabalho através de cursos e treinamento que asseguram a transmissão de noções básicas sobre relações de trabalho e geração de renda.
149	Projeto Brincadeira é Coisa Séria	Inscrito	Serviços Públicos - Educação	Recife - PE	Crianças de 5 a 12 anos	Atividades lúdicas diárias nas áreas de dança, jogos, literatura infantil, artes e ginástica.
199	Oficinas Itinerantes - Um Projeto Escola-Comunidade	Inscrito	Serviços Públicos - Educação	Rio de Janeiro - RJ	Alunos de escolas da rede pública localizadas nas regiões mais carentes	Atividades práticas de teatro, dança, pintura e desenho em horário alternativo à escola.
196	Programa Clube Escolar	Inscrito	Serviços Públicos - Educação	Rio de Janeiro - RJ	Alunos da Rede Municipal de Ensino	Atividades esportivas, artísticas e culturais complementares à escola.
195	Projeto Aluno Residente - PAR	Inscrito	Serviços Públicos - Educação	Rio de Janeiro - RJ	Crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal	Alojamentos, reintegração com a família, e encaminhamento profissional.
194	Projeto Núcleos de Artes	Inscrito	Serviços Públicos - Educação	Rio de Janeiro - RJ	Alunos da Rede pública escolar local.	Oficinas regulares de teatro, desenho, pintura, escultura, dança, instrumento musicais, coral, literatura, cinema sediadas em unidades pluriescolares.
63	Projeto Amigas da Gente	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Mulher	Rio de Janeiro - RJ	Gestantes (13-20 anos)	Apoio à gestante, inserção no mercado de trabalho e encaminhamento à rede pública de ensino.
153	Programa de Educação de Adolescente para o Trabalho	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	São Bernardo do Campo - SP	120 adolescentes (14-16 anos) carentes	Aulas diárias nas disciplinas saúde e expressão, orientação para o trabalho, datilografia e reforço de português e matemática, estágio na administração municipal remunerado por bolsa-auxílio e passe escolar.
174	Centro Integrado Bem Viver - CIBEVI	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	São Gabriel da Palha - ES	Crianças e adolescentes carentes	Ensino regular e atividades complementares nas áreas de artes, recreação, reforço escolar e higiene pessoal, oferece alimentação, atenção médica e odontológica e orientação para a iniciação no trabalho artesanal, horta e cuidados com animais.

Nº Insc.	Nome	Status	Área/ Sub-área	Município /	Público-alvo	Atividades
98	Projeto Auto-estima das Crianças Negras	Finalista	Cidadania e Direitos Humanos - Negro	São Luís - MA		
184	Projeto Moeda Legal	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	São Paulo - SP	Crianças e adolescentes de rua	Apresentação de novas alternativas de vida para o abandono das drogas através do convencimento, do respeito, e do amor.
101	Projeto de Colaboração Mútua p/ Aprendizagem no Trabalho de Adolescente	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	São Paulo - SP	Adolescentes (14-18 anos) carentes, abandonados e infratores em liberdade assistida	Desempenho de atividades profissionais remuneradas por bolsa-educativa, vale-refeição, transporte e cesta básica.
93	Projeto Brinquedoteca Terapêutica	Inscrito	Serviços Públicos - Saúde	São Paulo - SP	Crianças portadoras de necessidades especiais	Atividades lúdicas trabalhando o vínculo brinquedista-criança.
121	Educando e Profissionalizando	Semifinalista	Serviços Públicos - Educação	Teresina - PI		
295	Programa Educação para a Cidadania	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Viçosa - MG	Comunidade escolar	Núcleo permanente de informações a serviço da comunidade através do atendimento e de palestras.
191	Casa Aberta do Cidadão Criança	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Vitória - ES	Crianças e adolescentes de rua	Atividades pedagógicas e de lazer e atividades profissionalizantes de horta, planta medicinal e artesanato.
137	Programa Cidadão Criança	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Vitória - ES	Crianças e adolescentes de rua	Atendimento individual e em grupos, reintegração familiar e comunitária, retorno à escola e iniciação profissional.
133	Programa Família Cidadã	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Vitória - ES	Crianças e adolescentes de rua	Garantia de renda mínima temporária às famílias possibilitando o retorno ao convívio com a família e com a escola., realização de reuniões mensais de acompanhamento e visitas domiciliares.
289	Projeto Arco-Íris	Inscrito	Cidadania e Direitos Humanos - Criança e Adolescente	Votuporanga - SP	20 crianças e adolescentes (7-16 anos)	Oficinas e cursos nas áreas recreativa, esportiva, musical, cênica, cursos de iniciação profissional para confecção de chinelos, bijouterias, culinária e congelamento e datilografia.

Anexo II

Quadro Síntese dos Projetos Semifinalistas e Finalistas do ciclo de premiação de 1997 que são voltados para crianças e adolescentes em situação de risco

nº insc.	público	objetivos	estratégias	Público atendido	Recurso anual em R\$	Parcerias / Gestão	inovação
86	Excepcionais deficientes mentais de ambos os sexos a partir dos 16 anos	Proporcionar condições adequadas de trabalho, residência e lazer para excepcionais deficientes mentais proporcionado condições de envelhecerem num ambiente "protegido"	- Treinamento Ocupacional através de atividades terapêuticas (Higiene pessoal, expressão corporal, musical e plástica etc.) - Treinamentos pré-profissionalizantes e profissionalizantes (cartonagem, cozinha artesanato, Silk-screen, marcenaria, limpeza, tecelagem costura etc.)	- 48 deficientes treináveis, médios e superiores - 32 deficientes mentais semi-dependentes e treináveis inferiores	195.777,11 (Federal:17%, Estadual:18%, Privadas:33%, e Pessoas Físicas: 32%)	Parceria com a Fundação Vitae, e organizações privadas (recursos para aquisição de equipamentos e custeio de pessoal). SUS, Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social, Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social	Formação de grupos de aprendizes; espaço físico planejado sem paredes facilitando a integração; atividades hortifrutigranjeiras; cozinha montada como oficina de trabalho e Projeto de residência para deficientes mentais: ampliação do atendimento para 24 horas
28	Crianças e jovens em situação de abandono, sem vínculo familiar, portadores de deficiência e/ou com necessidades especiais	Oferecer e manter "casaslares" para crianças e adolescente em situação de risco pessoal e social protegendo seus direitos fundamentais e promovendo a desinstitucionalização do atendimento	Atendimento integral (moradia, cuidados e alimentação, substituindo a família sob a responsabilidade das "mães sociais".	136 beneficiados (45% da clientela potencial do programa)	Manutenção: 792.000 Estadual:100%	Ação coordenada da Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social da Criança, e do Adolescente (Juizado da Infância e Juventude, Polícia Militar, APAE's, Secretarias e postos de saúde e rede pública de ensino)	Apoia-se na parceria do poder público e da sociedade civil para prestar o atendimento ao seu público alvo e também no atendimento descentralizado de pequeno porte e menor custo, e na formação de vínculo afetivo mais duradouro com a "mãe social"
65	Alunos portadores de necessidades educativas especiais (14 a 25 anos)	Preparar os alunos com defasagem na aprendizagem e problema de comportamento para integração na sociedade de maneira participativa, útil e produtiva	Encaminhamento no horário alternativo da escola à capacitação profissional (Técnicas produtivas em horticultura, floricultura, plantas medicinais)	25% dos alunos especiais inseridos no ensino regular: 11 alunos	Não existe destinação em dinheiro	Secretaria de Educação do Paraná e Prefeitura Municipal de Bandeirantes (recursos humanos e ferramentas utilizados)	Integração do deficiente à comunidade, família e escola através do trabalho com a terra.

nº	público	objetivos	estratégias	Público	Recurso	Parcerias /	inovação
239	População de baixa renda de aprox. 4.770 habitantes: crianças e adolescentes, adultos, idosos e excepcionais	Implementação de ações sistemáticas que promovam o atendimento e o desenvolvimento da comunidade do Varjão	Melhoria das condições da creche comunitária; orientação sócio-educativa a crianças e adolescentes; educação profissional para adultos desempregados e organização da cooperativa de trabalho; alfabetização de adultos e apoio ao grupo da 3ª idade	Até maio de 1997: 578 (Crianças, adolescentes, adultos, idosos e portadores de deficiência)	376.881,00 - entidades governamentais : 340.000,00 - entidades não-governamentais : 28.881,00	Ação Integrada da Administração Regional do Lago Norte - Organizações governamentais: Centro de Desenvolvimento Social, Posto de Saúde, Escola Classe do Varjão e Marinha - Organizações não-governamentais ou privadas: Instituto Candango de Solidariedade, Associação dos Moradores do Varjão, Lyons Clube do Lago Norte e Associação Cristã	Atuação em parcerias e participação comunitária através do bom relacionamento e afinidades com a Associação de Moradores.
39	Adolescentes do sexo masculino originários de famílias de baixa renda que exercem atividades geradoras de renda nas ruas (14 a 18 anos incompletos)	Propiciar aos adolescentes em situação de risco social a capacitação profissional e fortalecimento da escolarização formal	Formação profissional através da organização de grupos de produção em diversas oficinas.	96 adolescentes	265.497,59 - Fundação do Serviço Social do Distrito Federal: 260.697,59 - Sociedade Civil (Instituto Candango de Solidariedade): 4800,00.	Ação integrada da Administração Regional do Lago Sul com representações governamentais, não governamentais e empresários	Efetivo envolvimento daqueles que estabelecem o vínculo com o adolescente alvo (família, amigos, empresários da comunidade local, moradores, religiosos, etc)
70	Crianças e adolescentes de rua do sexo masculino (7 a 17 anos e 11 meses)	Retirar das ruas crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social	Desenvolvimento de atividades diversas (pedagógicas, esportivas, artísticas, culturais, psicológicas, etc) fornecimento de alimentação; atendimento médico e combate ao uso de drogas; reintegração familiar e social; capacitação profissional	90% da clientela: 80 menores	85.080,00 Municipal: 100%	Ação integrada da prefeitura (Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Secretaria Municipal de Serviços Urbanos) envolvendo o conselho tutelar, juizado da Infância e Juventude e Fundação PROMOSUL, Patrulha Mirim e Correios	Utilização de psicoterapia de grupo (Sociopsicomotricidade Raiman Thiers) envolvendo propostas de psicomotricidade diferenciada, trabalho corporal e verbalização

nº	público	objetivos	estratégias	Público	Recurso	Parcerias /	inovação
76	Famílias ou pessoas residentes em Jundiá com renda mensal igual ou inferior a 1 salário mínimo ou renda percapita de até ¼ de salário mínimo	Promover a recuperação do estado de carência e dependência crônica das famílias em situação de pobreza extrema através da aquisição de novos conhecimentos, habilidades e posturas	- Garantia de um rendimento mínimo mensal: Mínimo de R\$ 50,00 e máximo de R\$ 150,00 Renda suplementar em função da produção gerada pelo grupo/oficina (padarias, pintura em madeira, costura, serigrafia, artesanato etc.) Matrícula e frequência na escola de filhos em idade escolar	197 famílias/ pessoas (maio de 1996 a abril de 1997)	247.238,24 - 95% (Secretaria Municipal de Integração Social/ Prefeitura de Jundiá) - 5% (entidades parceiras)	- Ação integrada da prefeitura (Secretaria Municipal de Integração Social, Secretaria Municipal de Cultura e Secretaria Municipal de Educação) - Lar Espírita Vinha da Luz, Associação de Moradores da Vila Rui Barbosa, Sociedade Amigos do Bairro de Ivoturucaia, Paróquia /são José Operário, SESI (Instalações, equipamen-tos, material de consumo e apoio técnico)	Co-responsabilidade do beneficiário (vinculação a uma oficina) na superação de sua condição de dependência. Comunidade co-gestora do programa.
130	Crianças e adolescentes (07-14 anos) com renda familiar inferior a 2 salários mínimos	Proporcionar às crianças e adolescentes oriundas de família de baixa renda apoio e orientação garantindo sua permanência na escola	Atividades de lazer, alimentação, bolsas-escola e cestas básicas.	40% da população alvo: 18.243 crianças	16.124.000,00 - Estadual: 88,84% - Federal: 11,16%	Parceria do Estado com Associações Comunitárias e Prefeituras municipais; envolvendo as Secretarias de Saúde e Apoio à Família; da Agricultura e do Trabalho e Ação Social	Exercício da interação dos três níveis do governo abrangendo todos os municípios do estado.
38	Crianças (10-16 anos) moradoras de bairros pobres	Criar solução integrada sobre a recuperação ambiental (matas ciliares e rios) e recuperação social (favelas) através de uma orientação de educação ambiental	Plantio de vime e recuperação da mata ciliar; reforço escolar, esporte e lazer (capoeira e futebol) e assistência médica	60 meninos e 03 meninas no projeto 07 meninos na fábrica do vime 05 meninos formados independentes	36.000,00 Prefeitura Municipal: 100%	Ação integrada da prefeitura municipal -Secretaria do Meio Ambiente e Secretaria de Ação Social – na formação pedagógica, psicológica e médica e na educação ambiental e o reflorestamento.	Projeto conciliatório entre a problemática ambiental local e a miséria social propondo uma ação integrada entre o poder público e a comunidade.
98	Crianças Negras (0 a 6 anos)	Fomentar a identidade cultural e auto-estima das crianças negras de 0-6 anos	Realização de atividades sócio-culturais, esportivas, lúdicas, e complementares junto às famílias e com vistas ao fortalecimento da auto-estima das crianças.	128 crianças	58.625,82 - 34,15%: Bernard Van Leer Foundation (Holanda) - 57,64%: FUNAC (Estado) - 8,21%: Ministério da Aeronáutica/ Prefeituras Municipais	Centro de Cultura Negra Bernar Van Leer Foundation (Holanda), Secretaria de Estado da Cultura, Prefeituras: Alcântara e Viana.	Envolvimento de adolescentes da comunidade em cada local em execução a partir da utilização do brinquedo e da identidade negra na realização de atividades. Aproximação com as entidades parceiras.
121	Crianças e adolescentes das comunidades pobres	Combate à droga, à prostituição e à marginalização através da educação e capacitação profissional	Atendimento ao público-alvo em creches, escola primária e escolas técnicas feminina e masculina	- 2 Creches: 500 crianças - Escola primária: 390 alunos - Escola técnica masculina: 350 alunos - Escola técnica feminina: 490 alunos	* Não temos esta informação	SEMEC, SEMCAD e Arquidiocese de Teresina Paróquia Nossa Senhora da Paz	Busca de parcerias com o setores público e privado para destinação e manutenção de profissionais que atuam nas unidades de ensino

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

O *Programa Gestão Pública e Cidadania* é uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford foi implantado em 1996 com o objetivo de premiar e disseminar iniciativas inovadoras de governos subnacionais.

Além dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania o Programa publica outros estudos, pesquisas e livros. A lista completa das publicações pode ser acessada no site: <http://inovando.fgvsp.br>.

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* são uma coleção de estudos e pesquisas no campo da administração e da gestão pública. Os estudos discutem aspectos teóricos e práticos de experiências inovadoras em gestão pública e objetivam contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão acerca das possibilidades de inovação na prática da gestão pública.

Os autores são pesquisadores, membros do Programa, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública.

Números anteriores

Vol. 1 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 629 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1996.

Ricardo Vasquez Beltrão (Org.) 1997.

Vol. 2 Criação do Capital Social: o caso da ASMARE.

Pedro Jacobi e Marco A. Teixeira. 1997.

Vol. 3 Desafio e Inovação em Políticas Públicas: programas para crianças e adolescentes em situação de risco.

Laura Veiga, Bruno L. Diniz Costa e Carla B. Ladeira Carneiro. 1997.

Vol. 4 Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil.

Marta Ferreira Santos Farah. 1997.

Vol. 5 Gestão Pública em Busca de Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador.

José Antônio Gomes Pinho, Mercejane W. Santana e Sônia M. B. Cerqueira 1997.

Vol. 6 Estudo Comparativo de Resultados Alcançados por Programas na Área de Saúde.

Humberto Marques Filho. 1997

Vol. 7 Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em ação.

Fernando Guilherme Tenório e Jacob E. Rozemberg. 1997

Vol. 8 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 297 programas inscritos no ciclo de premiação de 1997.

Vol. 9 A Avaliação da Importância de Atributos de Projetos de Desenvolvimento Inovadores.

Luís Roque Klering, Roberto Costa Fachin e Zilá Mesquita. 1998.

Vol. 10 Relatório sobre as Experiências Semifinalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania-Ciclo de Premiação de 1997.

Fernando Guilherme Tenório e Augusto P. Cunha. 1998

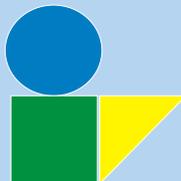
Vol. 11 PROVE :uma experiência de implantação de microempresas agroindustriais .
Humberto Marques Filho e Maria Dilma Guedes. 1998.

Vol. 12 A Administração Pública Brasileira Inovando a forma de Governar: apresentação dos 631 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1998.

Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, Carlos Eduardo Evangelisti Mauro e Patrícia Lacynsky (org.). 1999.



EAESP



GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar

São Paulo – SP – CEP 01313-902

Tel.: (11) 3281-7904/3281-7905 – Fax: (11) 3287-5095

e-mail: inovando@fgvsp.br – home-page: <http://inovando.fgvsp.br>