

/ Tendo em consideração a complexidade e extensão do fenómeno da pobreza infantil, tornou-se fundamental iniciar um trabalho de um conhecimento mais aprofundado desta problemática. Assim, foi criado um Grupo de Trabalho sobre o tema, dinamizado pela REAPN, que foi responsável pela elaboração de um documento "marco".

Neste documento, que constitui parte integrante desta publicação, encontramos uma análise transversal do tema da pobreza infantil, tentando clarificar conceitos e centrar o problema no contexto nacional, estabelecendo, sempre que possível, comparações com os restantes países da Europa. Com o intuito de servir de suporte à intervenção, o documento integra ainda um conjunto de recomendações/propostas de acção capazes de orientar uma política de infância a nível nacional.

O livro que agora se publica reúne também as comunicações apresentadas no Seminário "Pobreza Infantil", organizado a 20 de Novembro de 2009, aquando da comemoração dos 20 anos da Convenção sobre os Direitos das Crianças.

Esperamos que esta publicação cumpra a função de alertar para a necessidade de olhar para o universo infantil com a consciência de que se trata de uma etapa essencial da vida de qualquer ser humano, na qual é necessário investir todos os recursos possíveis, não somente materiais, mas também afectivos e inter-relacionais.

Dedicamos este livro às crianças, a todas as crianças! E esperamos que os números, as estatísticas nele contidas, nitidamente desfavoráveis, possam servir de alerta e despertar consciências. Despertar a consciência de todos, porque todos somos responsáveis pelo presente e pelo futuro das nossas crianças.

Manuel Jacinto Sarmento Professor do Instituto de Educação da Universidade do Minho, director do Departamento de Ciências Sociais e da Educação e director do programa de doutoramento em Estudos da Criança na mesma Universidade. É investigador na área da Sociologia da Infância.

Fátima Veiga Licenciada em Sociologia pela Universidade do Porto, desenvolve a sua actividade profissional, desde 1997, na Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal, fazendo parte do Gabinete de Investigação e Projectos. Uma das áreas de interesse e de investigação tem sido a da pobreza infantil, estando responsável pela dinamização de um grupo de trabalho interinstitucional sobre este tema.



Universidade do Minho
Centro de Investigação em Ciências Sociais



ISBN 978-989-8139-62-7



9 789898 139627



EDIÇÕES
HÚMUS

HÚMUS

Pobreza Infantil / Manuel Jacinto Sarmento
Fátima Veiga

06

Pobreza Infantil

REALIDADES, DESAFIOS, PROPOSTAS

Organização de Manuel Jacinto Sarmento Fátima Veiga

11. Pobreza Infantil: Factos, Interpretações e Desafios Políticos

Manuel Jacinto Sarmento
IAC – Universidade do Minho

Um Relatório recente (Harper et al. 2009) dá conta que a crise económica mundial, que se revelou no final de 2008 e arrastou consigo o aumento do desemprego, do endividamento e da pobreza, tem provocado efeitos particularmente funestos junto das crianças.

Os indicadores disponíveis mostram que aumentaram as situações de risco infantil, normalmente associadas à precarização das condições de existência: exploração de trabalho infantil; abandono escolar; desnutrição; maior vulnerabilidade a maus-tratos.

A chamada de atenção das agências internacionais para as consequências na vida das crianças de decisões macro-económicas globais permite focalizar um aspecto central na abordagem da pobreza infantil: ela é fundada nas estruturas sociais que a produzem, sendo, portanto, a consequência de modos de organização social geradores de desigualdades, com efeitos específicos nos diversos grupos geracionais. Um movimento especulativo em Wall Street arrasta consequências nas economias de todo o mundo, a ponto de ser comum dizer-se, por exemplo, que um espirro em Nova Iorque pode transformar-se numa pneumonia em Lisboa... O que talvez não seja tão habitual constatar-se é que uma “constipação” especulativa nos mercados financeiros internacionais tem a alta probabilidade de se transformar – por consequência da destruição de forças produtivas, de falências de empresas e de aumento do desemprego – no aumento efectivo de doenças neuro-psicológicas, da tuberculose ou de outras doenças associadas a situações de desnutrição ou de precariedade de existência, no Vale do Ave ou em qualquer um outro vale das lágrimas da existência humana, com efeitos especialmente graves junto das crianças. Mas é isso o que, efectivamente, está a acontecer...

Não é possível, portanto, interpretar a pobreza infantil fora das condições sociais que a produzem. Não é possível compreender a pobreza infantil sem a ligar com a pobreza em geral. Porém, a pobreza infantil tem dimensões próprias, por comparação com a pobreza de outros grupos geracionais. Em Portugal, é, como noutros países, percentualmente superior à pobreza da totalidade da população (ver o Relatório integrado neste livro). Além disso,

expressa-se em aspectos e indicadores que não se reportam a outras camadas etárias, como as taxas de abandono e insucesso escolar ou a prevalência de determinado tipo de vulnerabilidades (maus-tratos, abusos e situações de exploração, etc.). Sobretudo, a pobreza das crianças tem efeitos individuais e geracionais que são mais repercutivos e continuados que noutras idades. Uma análise geral dos elementos distintivos da pobreza infantil e das políticas públicas para a infância, feita à luz da Sociologia da Infância, constitui o objectivo deste capítulo. Ao longo do texto identificaremos as dimensões específicas da pobreza infantil, considerando aspectos relativos aos domínios económico, político, social e simbólico; mapearemos os rastros da pobreza nos trajectos de vida das crianças; sinalizaremos os elementos semânticos caracterizadores de bem-estar infantil e caracterizaremos políticas públicas necessárias para o combate à pobreza e à exclusão social e para a promoção do bem-estar infantil.

“Uma criança pobre nunca está só”⁷⁰...

A pobreza das crianças é, usualmente, a pobreza dos seus pais, salvo se a criança já não tem pais, ou vive retirada da família. A pobreza é, por isso, um estado que exprime uma conjugação de factores e de actores. A criança pobre não está só, porque a pobreza não é inerente à sua condição de pessoa, mas é a resultante de determinações estruturais que fazem com que a pobreza, mesmo sendo vivida como uma experiência de solidão e incomunicabilidade extrema⁷¹, não seja nunca um fenómeno isolado e autotélico. A pobreza não se faz a si própria. A criança pobre não se constitui como sujeita de si própria, enquanto pobre. Ela participa de relações sociais que a constituem como tal. Não está só, porque está na confluência dos múltiplos intervenientes no seu estado de pobreza.

Com efeito, a pobreza infantil é um fenómeno complexo e multifactorial. A sua expressão não é redutível a um indicador económico (por exemplo, 60%

⁷⁰ Produzido a partir das notas obtidas com vista à produção das conclusões do Seminário sobre Pobreza Infantil e Exclusão Social, realizado na Universidade do Minho, a 20 de Novembro de 2009, por ocasião da celebração dos 20 Anos da aprovação da Convenção sobre os Direitos da Criança, por iniciativa conjunta do então Instituto de Estudos da Criança e da REAPN, este texto é devedor das múltiplas contribuições dos intervenientes no debate. Agradeço a todos. Como sinal de reconhecimento, intitulei cada uma das partes deste texto com frases proferidas nos debates, ou a ele trazidas em testemunhos previamente gravados de crianças e de jovens.

⁷¹ Ver, a propósito, das experiências de solidão e incomunicabilidade, como situações socialmente geradas e constitutivas de relações sociais específicas, a obra notável de José Machado Pais (2006).

ou menos do rendimento médio familiar), ainda que a privação económica seja sempre uma condição definitiva da pobreza infantil. A pobreza é a expressão de uma sociedade desigual e onde os direitos fundamentais não estão salvaguardados, apesar de proclamados. Assim, a análise dos factores da pobreza infantil implica observação das condições estruturais que contribuem para que o acesso aos recursos seja desigual e para que alguns estejam mesmo afastados das condições de bem-estar social básico.

Nessas condições estruturais inclui-se a relação com o mercado de trabalho: as possibilidades de acesso ou a sua negação; o estatuto remuneratório; a capacidade de aquisição de bens e serviços essenciais; os seus custos, etc. A pobreza não decorre apenas da restrição no acesso a um emprego remunerado. Como alguns indicadores sociais assinalam, há uma parte da população assalariada que é pobre, dado que a remuneração não é suficiente para garantir condições de vida satisfatórias. De forma idêntica, o trabalho pode não ser compensatório, mesmo fora da relação salarial, devido a condições sociais ou naturais que obstaculizam a sua remuneração: é o caso das famílias camponesas ou de pescadores, que, perante intempéries ou condições especiais de mercado, vêem as suas colheitas ou a pesca destruída ou não devidamente compensada. O mesmo pode acontecer com pequenos comerciantes, vendedores ambulantes, artesãos, etc. Em suma, há muitos caminhos de acesso à pobreza, mas todos eles têm a mesma origem comum: a desigual distribuição da riqueza.

A variedade e diversidade das formas de acesso à pobreza exprimem-se em vários modos de vida da pobreza. A concepção usual de “uma cultura da pobreza”, que se manifesta em estilos de vida, formas de acção, pensamentos e comportamentos relativamente semelhantes e estáveis é, no mínimo, redutora das condições diferenciadas de acesso e de vida em condições de privação. Tal concepção é, frequentemente, utilizada como modo de rotulagem social, a partir do efeito social de naturalização da pobreza: ser pobre é, deste modo, considerado uma categoria ontológica, uma espécie de essência que define determinado tipo de pessoas. Opera-se, com este processo ideológico, um efeito de desvinculação das condições sócio-económicas que promovem a desigualdade e atribui-se às vítimas da privação a autoria dos seus males. A este efeito ideológico, que é crescente, os sociólogos franceses S. Paugam e N. Duvoux (2008), chamam de “usura da compaixão”.

Por extensão, não é raro atribuir-se aos pobres um conjunto de outras características desqualificantes, nos planos moral e social. Pobres são apresentados como analfabetos, ou, no mínimo, ignorantes, preguiçosos, ou, na expressão emblemática que dá o título ao filme de Ettore Scola, *Feios, Porcos e Maus*.

Realiza-se, desta maneira, uma operação de *acusação das vítimas*, cujo efeito é a legitimação das desigualdades sociais e cujos efeitos são profundamente lesivos para quem sofre o estigma associado à pobreza.

As crianças pobres nem por serem mais pequenas escapam aos processos ideológicos de estigmatização da pobreza, sendo-lhes, com frequência, atribuídas rótulos de “desviantes”, acusados de “falta de inteligência” necessária para estudar, apontados como “exemplos perigosos” para as outras crianças.

De uma outra forma, a atribuição às crianças pobres do rótulo de “pobrezinhos” está associado a um triplo efeito ideológico:

- i) o da ontologização da pobreza – a criança pobre é vista como “pobre por natureza” e não como o ser humano de idade jovem que se encontra em condição social precária (logo, construída, artificial, eventualmente temporária, e transformável);
- ii) o da visão fatalista da condição social – o “pobrezinho” é uma “vítima” do destino, e não o ser humano que se encontra em situação de privação por efeito da acção de outros seres humanos;
- iii) a atitude piedosa (por vezes associada um *voyeurismo* da miséria humana, simbolizado no “turismo” da desgraça que leva habitantes dos países mais ricos a visitar as favelas latino-americanas...), que se reproduz no comportamento caritativo, potencialmente apaziguador das consciências individuais, ou na intervenção assistencialista e não estruturante de novas condições sociais de existência.

Num certo sentido, a criança pobre também nunca está só na sua condição: o rótulo de pobre cola-se à sua identidade como uma segunda pele. E esta é dificilmente descartável...

E, no entanto...

“Aqui não há amigos; sozinho é que tu orientas a tua vida...”

A pobreza está profundamente vinculada à exclusão social. Esta expressão é mais abrangente e extensa do que a simples privação de recursos económicos. A exclusão social consiste na ruptura dos laços sociais, com prejuízo do acesso e usufruto de direitos sociais. A ruptura pode ser auto-infringida ou imposta. Em qualquer dos casos, podendo as condições sociais que favorecem o estabelecimento dos laços sociais ser mais inclusivas ou mais obstacularizadoras, nenhum ser humano se encontra em condições de total autonomia na realização dos seus modos de inserção e interacção social.

A sociedade contemporânea alterou as condições e processos de inserção social dos indivíduos que a integram. Como uma parte importante do discurso sociológico contemporâneo tem demonstrado (e.g. Boltansky e Chapelle, 1999; Beck, 1992 e 2003; Lahire, 2004; Sennet, 2001; Bauman, 2006; Touraine, 2005; Erhenberg, 2010), os processos de construção dos laços sociais descentraram-se, parcialmente, do trabalho das instituições (escola, família, etc.) e passaram a ser cometidos prioritariamente aos indivíduos: são estes que são responsabilizados pelo seu próprio trajecto existencial, em condições que, porém, não dominam completamente. A instabilização das sociabilidades projectadas com base no princípio da confiança estabelecida no Contrato Social moderno decorre da complexidade das formações sociais e do risco social (Beck, 2003). O capitalismo avançado, a partir sobretudo do último quartel do século XX, originou uma “sociedade de indivíduos” (Elias, 1991), caracterizada pela contínua e crescente responsabilização dos sujeitos em estabelecerem laços sociais integrativos, em detrimento do papel das instituições, cujo trabalho entrou progressivamente em declínio (Dubet, 2002). Este “individualismo institucionalizado” (Beck e Beck-Gernsheim, 2003) exprime-se por uma responsabilização crescente dos indivíduos pelo seu próprio processo de exclusão social, mesmo quando eles se revelam impotentes perante a lógica social que os mobiliza. “Vidas desperdiçadas” e “dejecto social” são as expressões fortes com que o sociólogo K. Bauman (2006) caracteriza o modo de construção da exclusão social na sociedade hiper-individualizada do capitalismo avançado⁷².

Não há, com efeito, amigos, na sociedade que promove a exclusão...

E, no entanto, a construção individualista dos caminhos da inclusão é, provavelmente, a via menos viável para o sucesso dos trajectos existenciais das crianças pobres.

Como a investigação sobre a exclusão social das crianças tem multiplamente comprovado (e.g. Rosier, 2009), a pobreza infantil é indutora de processos reprodutivos de exclusão: há um ciclo vicioso de reprodução, pelo facto da criança excluída não ter podido obter, na fase etária e no momento da vida em que seria mais propício, as condições educacionais, emocionais, atitudinais e sociais capazes de a levar a estruturar, sustentadamente, um projecto de vida assente em laços sociais estáveis. Se é incorrecto e abusivo considerar

⁷² É visível em certo tipo de discurso político contemporâneo em Portugal a consideração dos excluídos – especialmente dos desempregados e dos beneficiários do rendimento social de inserção – como uma espécie de “dejectos sociais”, responsabilizados indirectamente por não terem trabalho e compungidos, através de cortes nas prestações sociais, a uma inserção “à força”, mesmo se os próprios serviços públicos que os controlam não conseguiram garantir aquilo que os obrigam a obter: um emprego e um vínculo social estável

como um fatalismo sociológico a pobreza infantil, com capacidade de determinar inapelavelmente a condição adulta da criança pobre, é, no entanto, verosímil e estatisticamente comprovável que muitos filhos de pobres advêm, no futuro, pais de outras crianças pobres.

Mas o que é verosímil e esperável pode ser contrariado por políticas que quebrem o ciclo vicioso da reprodução da pobreza. Este, com efeito, não é natural, mas o produto de circunstâncias sociais particulares que incidem na vida de alguns indivíduos. São essas circunstâncias particulares que importa transformar e inverter, através de políticas estruturantes, direccionadas para a criação de oportunidades para verdadeiramente todas as crianças.

Acresce que as concepções fatalistas têm não apenas o efeito de produzir o desarme político e técnico para a intervenção, e, portanto, são confirmatórias do futuro que prevêem, como, no presente, têm incidências directas nas crianças pobres. O olhar fatalista conduz a perceber cada criança pobre como o adulto de “vida desperdiçada” no futuro. O olhar que percebe os trajectos de vida por antecipação, assente no preconceito da regularidade estatística, é indutor de comportamentos convergentes e coerentes, que acabam por condicionar a auto-imagem da criança assim olhada. E este condicionamento é realizador de aspirações sociais, de formas aceites de interlocução, de horizontes de expectativas que se conformam a essa produção imaginária do sujeito. Do mesmo modo, o olhar fatalista do adulto reproduz-se nos modos de percepção da criança pobre pelos seus pares, criando-se, deste modo, um espaço simbólico de confirmação do preconceito, a que dificilmente se pode escapar.

É este processo simbólico e político que permite explicar situações como o abandono ou a saída escolar precoce, o trabalho infantil nas suas formas de exploração directa, a inclusão em grupos infanto-juvenis confirmatórios das identidades “desviantes”, etc.

Um dos efeitos correntes da interacção construída com base na antecipação fatalista de comportamentos e de trajectos de vida é o “arrefecimento das expectativas” das crianças envolvidas. A criança pobre ou excluída aprende demasiado cedo os limites do sonho e esta indução precoce no mundo realista de um presente dificilmente futurável é não apenas indutor de um “presentismo” normalmente veiculado à (indevidamente considerada, como vimos atrás) “cultura do pobre”, como é também fortemente inibidora do desenvolvimento individual que a transposição fantasista do real, pelo jogo simbólico e pela projecção imaginária da existência⁷³. A criança pobre é,

⁷³ Identificamos isto mesmo nas investigações que conduzimos sobre trabalho infantil, cf, Sarmiento, Bandeira e Dores, 2000; Sarmiento, 2009.

frequentemente despojada da possibilidade de viver intensamente as culturas infantis, adulta à força na condição social a que a obrigam, e, deste modo, promovida a um destino, que só a custo pode reverter.

A pobreza infantil revela-se, deste modo, como triplamente produtora de custos: *custos sociais*, pela fractura social que exprime e que potencia no futuro; *custos económicos*, pelas consequências que a pobreza arrasta, seja no domínio do desperdício de capacidade produtiva, seja no domínio das transferências sociais a que obriga; *custos geracionais*, pela privação da vida que uma infância ancorada nos direitos da criança potencia.

Definitivamente, é para outro lado – para fora deste processo social e simbólico – que as crianças pobres devem poder dirigir o caminho do futuro...

“Vou para fora. Não tenho cá ninguém. É só um feeling”.

A inclusão social das crianças só pode ser promovida através de políticas de promoção do bem-estar. Importa, no entanto, precisar o sentido de conceito de “bem-estar” e avaliar os seus determinantes, como condição prévia da formulação das propostas de intervenção necessárias.

O conceito de bem-estar apresenta, fundamentalmente duas acepções não coincidentes: uma refere-se ao estado de equilíbrio físico-psicológico do indivíduo, outra ao usufruto pleno dos direitos pessoais e sociais. Ainda que tenham pontos de convergência, o sentido do conceito é substancialmente diferente nas duas acepções e possui implicações teóricas e práticas distintas. A sua génese é diferenciada: uma provém das ciências médico-psicológicas, outra tem a sua origem nas ciências sociais e políticas.

Na primeira acepção, “bem-estar” corresponde ao sentido de equilíbrio bio-psicológico, pela satisfação das necessidades fundamentais de sobrevivência e de equilíbrio nas relações do sujeito consigo próprio e com o ambiente social e natural. Esta acepção é muito próxima do conceito de “saúde”, de acordo com as definições da Organização Mundial de Saúde.

Na segunda acepção, “bem-estar” assume-se predominantemente como um indicador macro-social, relativo ao usufruto de direitos e com implicações de natureza económica (acesso a bens de primeira necessidade e equidade social na distribuição dos rendimentos), de saúde (condições de acesso a serviços de saúde predominantemente gratuitos) e social (acesso a bens e serviços sociais, numa perspectiva de inclusão e igualdade de oportunidades).

Na primeira acepção, o conceito de bem-estar (expresso em língua inglesa como *well being*), respeita essencialmente a uma noção individual de conforto e equilíbrio pessoal e, na segunda acepção, o conceito (expresso em

língua inglesa como *welfare*) corresponde a uma noção sócio-política de inclusão social.

A profunda transformação em curso sobre as concepções de sociedade, laços sociais e inclusão tem levado a questionar criticamente esta noção disjunta do conceito de “bem-estar”. Em alternativa, procuram-se estabelecer sínteses, que, não invalidando a diferença semântica, considerem o bem-estar, simultaneamente, no plano da experiência subjectiva de conforto individual e sentimento de pertença colectiva e no plano das condições socio-políticas e culturais que satisfazem a coesão e a justiça social.

Uma visão integrada do conceito de bem-estar implica considerar que o bem-estar social não é de modo nenhum independente das condições de desenvolvimento humano, isto é, dos factores socio-políticos que, operando na estrutura social – relações de produção, relações políticas, (des)equilíbrios entre Estados e entre níveis de progresso económico, condições de exercício do poder, expressão das minorias, garantias de diversidade cultural, etc. – influenciam as condições de existência dos indivíduos e das comunidades.

Do mesmo modo, o bem-estar implica a autonomia de vida, no sentido da garantia da oportunidade de cada um procurar definir e prosseguir o seu projecto de existência, atendendo às suas opções, no quadro de uma ética de cuidado e de respeito pelas diferenças.

O conceito de bem-estar articula-se directamente com a afirmação dos direitos humanos, e, em particular, no que respeita às crianças, dos Direitos da Criança. Esta exigência implica uma visão crítica do estado de garantia dos direitos. Com efeito, a contradição entre direitos na lei e direitos efectivamente praticados na organização social é um aspecto crítico da construção de uma sociedade assente em garantias individuais e colectivas. Mas, para além disso, uma visão dinâmica dos direitos não poderá deixar de considerar a contínua actualização dos desafios e constrangimentos sociais e de postular uma abordagem que contemple exigências de bem-estar, em planos usualmente pouco considerados: no domínio do ambiente, das relações intergeracionais, do acesso à informação das tecnologias de comunicação e, especialmente, da participação infantil. Os direitos podem ser um programa social ou um dispositivo retórico de encobrimento de processos de controlo e de dominação. A sua formulação e a vigilância crítica sobre a sua aplicação são, todavia, determinantes na construção de uma sociedade de bem-estar para todas as crianças (eg. Franklin, 2002).

O bem-estar necessita, nesta perspectiva, de ser considerado numa visão holística que condensa, à uma, a complexidade da realidade social contemporânea com o respeito pelas identidades individuais e que observa, em

simultâneo, dimensões de direitos individuais com condições colectivas de exercício de uma cidadania plena. Bem-estar é, assim, a condição de satisfação pessoal e inclusão plena dos indivíduos e das comunidades sociais.

A questão do bem-estar infantil não pode deixar de ser enquadrado de acordo com esta definição. Nela estão presentes aspectos de satisfação individual que são usualmente objectivados – acesso a alimento, a água potável, a um ambiente saudável, a uma família ou a condições de acolhimento, à educação, ao lazer, à protecção contra todo o tipo de negligências ou maus-tratos, à informação e ao atendimento da sua opinião, etc. Mas o bem-estar infantil coloca também a questão da possibilidade da inserção plena na sociedade – a cidadania não é indiferente à noção de bem-estar.

É, portanto, no quadro da criação das políticas de promoção dos direitos da criança e da cidadania plena que faz sentido colocar a questão do combate à pobreza infantil.

Consideraremos a definição dessas políticas em torno de quatro eixos: a definição dos objectivos; o Estado e a materialização das políticas; a acção local e a acção cidadã.

Relativamente à definição dos objectivos de uma política para a infância referiremos três aspectos: em primeiro lugar, a definição de indicadores capazes de guiar a acção política; em segundo lugar, a natureza integrada das políticas; em terceiro lugar, a definição estratégica.

A construção de políticas para a infância implica, prioritariamente, uma definição clara da situação da infância, uma clara identificação dos factores que caracterizam a pobreza e a exclusão infantil e o estabelecimento de metas claras.

Como a investigação tem amplamente demonstrado, não apenas o conceito de pobreza infantil é perspectivado de modo predominantemente desatento das especificidades da geração infantil (cf. Bastos e tal., 2007), como os indicadores sociais sobre bem-estar, em geral, não são produzidos de modo adequado aos mundos sociais e culturais das crianças (cf. Ferreira e Sarmiento, 2008), sendo dominantemente sustentados em estatísticas que não tomam a criança, mas o agregado familiar, como unidade de referência e apresentando-se pouco finas para detectar os aspectos emocionais, sócio-afectivos e representacionais das crianças, os quais são, no entanto, fundamentais para a compreensão do desenvolvimento infantil e dos seus factores de promoção ou de dificuldade.

Deste modo, é necessário que se definam indicadores precisos e claros, sendo a unidade de referência estatística a criança, adequados a uma definição global e completa de bem-estar infantil. Esses indicadores necessitam de estar

associados, por um lado, ao rendimento, mas, por outro lado, aos aspectos sociais caracterizadores das situações de inclusão e usufruto de direitos (saúde, educação, habitação, lazer, informação, ambiente, etc.).

Esta definição de indicadores não pode ser realizada fora de uma constante vigilância às dinâmicas e evoluções sociais. Por exemplo, não existe nenhum estudo em Portugal sobre o impacto nas crianças da actual crise económica, à semelhança do que acontece noutros países. No entanto, esse estudo existe sobre indicadores como o desemprego, ou o investimento público ou privado, ou o turismo, ou o nível de endividamento das famílias, etc. O que está em causa é a reorientação dos indicadores que permitem fundamentar políticas para as pessoas e as suas condições mutáveis de existência e, no caso vertente, para as crianças. É neste quadro que, uma vez mais, faz sentido a proposta constante no Relatório publicado neste livro de criação de um Observatório da Infância.

Mas a definição das políticas exige, para além do conhecimento, uma orientação que perspetive a criança e a infância como um todo. A questão das políticas integradas da infância tem a máxima relevância aqui. Políticas integradas não decorrem da junção atomística de políticas educacionais, de saúde, de solidariedade social, etc. Políticas integradas consideram o grupo geracional como alvo e definem metas, instrumentos, dispositivos e acções direccionadas para a totalidade, considerando a mútua interferência dos diversos planos em que se realiza a vida das crianças: dos contextos familiares aos espaços urbanos; da educação à promoção da saúde; dos espaços-tempos de lazer ao acesso à informação e à participação na vida colectiva; da prevenção das negligências e do mau-trato às práticas de consumo; da inclusão informática às práticas institucionais. Conforme vários países europeus têm vindo a experimentar (e.g. James & James, 2008), políticas de infância exigem planos estratégicos integrados e estruturas de governo capazes de articular a intervenção direccionada para a infância, nos planos da informação, planeamento, adopção de medidas, controlo de execução e avaliação.

Finalmente, na definição das políticas, por outro lado, importa compreender e antecipar os impactos geracionais das decisões, o que obriga à definição estratégica dos meios de acção e dos efeitos projectados sobre as pessoas e os seus itinerários de vida, sobre as comunidades e sobre o conjunto da sociedade. De facto, as políticas para a infância afectam, positiva ou negativamente, tanto as crianças concretas como a infância, como categoria geracional, tendo, neste caso, repercussões sobre toda a sociedade e sobre o decurso histórico (cf. Qvortrup, 2009). É isso que torna decisiva para toda a sociedade a definição estratégica das políticas contra a pobreza infantil.

As políticas para a infância são definidas a vários níveis – estatal, local, institucional – sendo desejável que, na diversidade e complexidade destes diversos níveis de decisão, haja coerência, complementaridade e adequação e seja possível a aplicação do princípio de subsidiariedade. Mas é ao nível das políticas de Estado que as decisões se constituem como mais exigentes e relevantes. Com efeito, são as políticas públicas para a geração infantil, assumidas pelo Estado, de forma clara e expressa ou de modo apenas implícito, aquelas que mais marcadamente influenciam, na longa duração, as condições de satisfação e bem-estar do grupo geracional.

As políticas de Estado para a infância só são potenciadoras de transformação das condições de existência das crianças se forem verdadeiramente estruturantes, isto é, se se orientarem para a mudança das condições estruturais que produzem a exclusão e a pobreza das crianças. Estas políticas, tendo um impacto geracional específico, são, no entanto, transgeracionais, no sentido de que afectam todos os grupos geracionais, ainda que não de modo equivalente.

No quadro do Estado Social (de forma plena ou mitigada, no caso português, mas essa é uma questão em que não entraremos por agora), as políticas estruturantes são usualmente políticas redistributivas do rendimento. Mas essa redistribuição tem efeitos noutros domínios da vida em sociedade. O exemplo da aplicação do rendimento Social de Inserção é muito ilustrativo a este respeito. Como várias investigações demonstraram (e.g. Diogo, 2007), o impacto desta medida, dirigida para os grupos sociais mais vulneráveis, tem sido especialmente sensível nas condições de vida das crianças e exprime-se em dimensões que vão para além do aumento do rendimento familiar disponível, nomeadamente, no acesso a creches e educação pré-escolar, nas taxas de escolarização, na promoção de relações interétnicas e interculturais com crianças, na prevenção dos maus-tratos, nas práticas de educação parental, etc. E, no entanto, a insuficiência dessas políticas é manifesta.

Com efeito, a questão do combate à pobreza não é apenas uma questão de construção de políticas contra a pobreza, mas é sim um domínio de políticas com incidência em toda a sociedade. De uma forma mais enfática: a pobreza não é uma questão dos pobres; não se combate a pobreza com políticas pobres; o combate à pobreza é uma questão de promoção da igualdade social.

Uma vez mais, é o sentido estratégico das medidas estruturantes, a sua amplitude e a possibilidade de elas serem concebidas no quadro de uma mudança social em ordem à promoção dos Direitos Sociais o que se encontra em causa.

Mas se é no nível estatal que as políticas de combate à pobreza têm maior impacto geracional, é, porventura, no nível local, que as políticas têm maior impacto directo em cada uma das crianças, porque é neste nível que as medidas ganham uma maior incidência e concretude. A acção integrada local, em rede, no quadro de planos estratégicos territorializados para a coesão e a igualdade social ganha uma especial importância no que respeita às crianças.

As crianças vivem em contextos locais, e são directamente afectadas pelas condições habitacionais, pelo tipo de ocupação de espaço, pela rede de transportes e as possibilidades de mobilidade, pela qualidade das instituições que frequentam, pelos espaços de lazer que possuem, pelas oportunidades que lhes são fornecidas de usufruto do ambiente, pelo tipo de programação, de actividades e de equipamentos que lhes são destinados. São, outrossim, profundamente influenciadas pelos universos simbólicos e culturais em que estão imersas, pelas imagens e representações sociais de que são alvo, como indivíduos e como membros de um grupo geracional, pelos valores, pelos hábitos, pelas regras e pelas normas – por vezes contraditórias, sobrepostas, incoerentes – em que os adultos formatam a administração simbólica da infância.

A intervenção política territorializada tem, por isso, de tomar em linha de conta o estrutural e o simbólico. É por isso que é tão exigente a acção política local e a intervenções dos técnicos, frequentemente a conta-corrente, promovendo mudança, mas sabendo que esta é fundamentalmente obra da acção das populações.

Mas o nível local adquire uma importância ainda mais acrescida, porque é a este nível – muito mais do que a nível do Estado – que a participação das crianças pode ter lugar. As crianças não são destinatários passivos de acções orientadas para a inclusão, mas, como qualquer outro ser humano, seres envolvidos em contextos de acção e decisão sobre as suas próprias vidas. Reconhecê-lo e favorecer essa participação, de modo sistemático, adequado e organizado, é garantir a possibilidade de uma inserção cidadã das crianças que hoje se reconhece – a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU, de 1989 – como inerente ao seu estatuto social.

Finalmente, o desenvolvimento de políticas de combate à pobreza infantil não dispensa o exercício da cidadania activa de todos os envolvidos nos mundos sociais das crianças; pais, professores, decisores políticos, técnicos. O nível de desempenho cívico é essencial, porque é com esse desempenho que a sociedade pode verdadeiramente criar as condições que promovam as mudanças estruturais capazes de levar a infância, do grupo geracionalmente mais pobre, ao espelho de uma sociedade de bem-estar, construtora, no presente, de uma sociedade com futuro.

Bibliografia

- Bastos, A., Fernandes, G., Passos, J. e Malho, M. (2008). *Um olhar sobre a pobreza infantil: Análise das condições de vida das crianças*. Coimbra, Almedina.
- Bauman, Z. (2006) *Vies Perdues. La modernité et ses exclus*. Paris. Manuels Payot
- Beck U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London. Sage
- Beck, U. & Beck-Gernsheim, I. (2003). *La Individualizacion. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona. Paidós (trad. cast.)
- Beck, U. (2003). *Pouvoir et Contre-pouvoir à l'Ère de la Mondialisation*. Paris. Aubier
- Boltanski, L. e Chiapello, E. (1999) *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris. Gallimard.
- Bradshaw, J.; Hoelscher, P.; Richardson, D. (2006) *An index of Child Well-being in the European Union*, University of York, Social Policy Research Unit.,
- Diogo, F. (2007). *Pobreza, Trabalho, Identidade*. Oeiras. Celta
- Dubet, F. (2002). *Le Déclin de L'Institution*. Paris: Seuil.
- Ehrenberg, A : (2010). *La Société du Malaise*. Paris. Odile Jacob
- Elias, Norbert (1991). *La Société des Individus*. Paris. Fayard.
- Ferreira, Manuela e Sarmento, Manuel Jacinto (2008). Subjectividade e bem-estar das crianças: (in)visibilidade e voz. *Revista Electrónica de Pesquisa*. Universidade Federal de São Carlos, vol.2, nº 2 http://www.reveduc.ufscar.br/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=50
- Franklin, B. (2002). *The new handbook of children's rights : comparative policy and practice*. London. Sage.
- Harper, C.; Jones, N.; McKay, A.; Espey, J. (2009), Children in times of economic crisis: Past lessons, future policies, Background Note, Overseas Development Institut <http://www.odi.org.uk/resources/download/2865.pdf> (consultado em 19 de Novembro de 2009)
- James, A. & James, A. Ed.) (2008). *European Childhoods: Cultures, Politics and Childhoods in Europe*. New York. Palgrave MacMillan
- Lahire, B. (2004). *La Culture des Individus: Dissonances culturelles et distinction de soi*. Paris. La Découverte
- Machado Pais, J. (2006). *Nos Trilhos da Solidão*. Porto. Âmbar.
- Paugam, S. & Duvoux, Nicolas (2008). *La Régulation des Pauvres*. Paris. PUF
- Qvortrup, Jens (2009). "The Development in Childhood: Change and Continuity in Generational Relations". In J. Qvortrup (ed.) *Structural, Historical and Comparative Perspectives. Social Studies onf Children and Youth*. vol. 12 1-26
- Rosie, K. (2009) "Children as Problems, Problems of Children", in J. Qvortrup, W. corsaro, M-H Konig (Ed.). *The Palgrave Handbook of Children Studies*. Neyw York. MacMillan/Palgrave
- Sarmento, Manuel Jacinto (2009). "O Trabalho Infantil em Portugal – da realidade social ao objecto sociológico" in M. Lisboa (Coord.), *Infância Interrompida. Caracterização das Actividades Desenvolvidas por Crianças e Jovens em Portugal*. Lisboa. Colibri (13-32)
- Sarmento, Manuel Jacinto, Bandeira, Alexandra, Dores, Raquel (2000), *Trabalho Infantil Domiciliário. Um estudo de Caso no Vale do Ave*, Lisboa, PEETI
- Sennet, R. (2001). *A Corrosão do Carácter*. Lisboa. Terramar (trad. Ort. ; ed. original 1998)
- Touraine, A. (2005). *Un Nouveau Paradigme. Pour Comprendre le Monde Auhourd'hui*. Par UNICEF (2005), *Pobreza Infantil nos países ricos*, Report Card nº 6, 2005. Florença, Centro de Pesquisa Innocenti – UNICEF