

**A possibilidade de uma Cidadania da Infância**  
**redescoberta nas entrelinhas dos textos de Política Internacional :**  
*a propósito do Projeto a Infância e sua Educação - 1997-2003*

*Rosa Madeira*  
*Universidade de Aveiro - Portugal*

## **Introdução**

Neste artigo nos propomos revisitar criticamente um percurso de investigação, no domínio das Ciências da Educação, onde pudemos apreender um outro âmbito de relações sociais em que se inscreve a existência social das Crianças, enquanto sujeitos contemporâneos aos adultos, numa sociedade que reclama ser reinventada como lugar de emancipação colectiva.

Procuramos aqui, encontrar um sentido social para o conhecimento que foi produzido sobre um conjunto de documentos políticos e jurídico - normativos, emanados por instâncias internacionais, europeias e nacionais, nos quais procuramos indícios de possíveis mudanças nas concepções dominantes de Infância, de Criança e da sua Educação, no período entre 1997 e 2003.

Interrogamo-nos de que forma o trabalho investido na identificação destes textos, na sua disponibilização numa base de dados e no respectivo mapeamento poderia de alguma forma, contribuir para fundamentar e legitimar as pequenas e grandes lutas quotidianas que muitos educadores e outros actores locais empreendem, no confronto quotidiano, com o impacto de condições macro - estruturais que põem em risco a possibilidade de concretização histórica do que foi convencionado como direito de todas as Crianças e de cada Criança uma, sem discriminação.

Para responder a este questionamento começaremos por caracterizar o projecto a que nos referimos, como um processo de imersão e de incursão prudente num território amplo e heterogéneo, constituído por textos nos quais descobrimos como se exerce o poder público que torna visíveis, invisíveis ou excessivamente visadas umas e não outras dimensões da vida das crianças num determinado momento. De seguida procuramos dar conta de alguns problemas que tivemos que resolver na nossa prática de investigação, onde a preocupação com a diferença de formas e de ritmos com que as concepções de Infância e de Criança e de Educação vão sendo construídas no campo das políticas elaboradas à escala internacional, europeia e nacional, nos levou a ver descobrir o divórcio entre o conhecimento social que vai sendo produzido neste campo onde se geram e gerem possibilidades de regulação e/ou de emancipação social das Crianças e os campos da produção académica e da formação dos educadores. Queremos desta forma contribuir para a discussão sobre a Cidadania da Infância, como desafio político que urge responder com a participação cívica e política das próprias Crianças, como sujeitos contemporâneos aos Adultos.

## 1. O Projecto como percurso imersão na incursão num território estranhado

O projecto “ *A Infância e as sua Educação nas políticas internacionais, europeias e nacionais, na investigação académica e nos programas de formação inicial de educadores e professores do 1º CEB. Portugal 1995-2005*” desenvolvido, a nível dos diferentes domínios, com a Universidade do Porto e a Universidade do Minho, tinha como objectivo compreender como a infância vai sendo socialmente construída nestes diferentes campos de produção simbólica, que fundamentam e legitimam decisões que constroem ou potenciam a experiência e as oportunidades de vida das Crianças.

Ao elaborar o projecto esperávamos que a realização simultânea de cada etapa do trabalho de investigação nos três domínios, nos levasse ao encontro das diferenças e possíveis convergências e afinidades entre os mesmos. Depois de identificarmos as fontes e de recolhermos, tão exhaustivamente quanto possível, os textos jurídico legais e político administrativos, as teses e dos programas de formação, elaborados no período especificado, restava caracterizar e classificar cada documento segundo critérios comuns, pré-estabelecidos como referentes para a discussão científica. Garantida assim a possibilidade de fazermos uma leitura transversal das mudanças de concepções de Infância e de Criança ocorridas naquele período, contávamos com a possibilidade de analisarmos as implicações destas mudanças na orientação das políticas para a educação das Crianças.

Embora no projecto inicial tivéssemos previsto a especificidade de cada campo, no que respeita aos referenciais teóricos que deveriam orientar o trabalho, não previmos que os documentos de política diferissem tanto dos outros textos no modo como participam na reprodução simbólica das concepções e condições de Infância. Ao ingressar no campo das políticas para a infância, fomos realmente surpreendidas com o terreno assimétrico e plural, que era tecido por discursos emanados por instâncias políticas, governamentais e não governamentais, cuja acção se projecta a escala internacional, europeia e nacional, num espaço onde se ouvem não só as vozes de representantes políticos e de juristas, mas também de peritos e académicos de diversas áreas de saber.

Depois de uma primeira imersão neste campo amplo, desconhecido e complexo, decidimos circunscrever o espaço de observação a documentos emanados pelas agências das Nações Unidas, pela OCDE, pelos órgãos de governo da União Europeia e de Portugal, tendo em conta a oficialidade do poder investido e exercido por estas instancias, na formação e legitimação da agenda política para a infância a nível Nacional.

Depois de termos identificado, recolhido e caracterizado os documentos das Nações Unidas, do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, do Tribunal de Justiça internacional e do Tribunal Penal Internacional, tivemos que esclarecer o papel que, órgãos tais como o Conselho Económico e Social da Assembleia Geral da Nações Unidas e as Comissões especializadas em Direitos Humanos e Direitos da Criança, exercem na regulação da ordem jurídica e política internacional. Para além dos documentos das Nações Unidas recolhemos e mapeamos alguns documentos da OCDE pelo seu lugar de instância supranacional de cooperação económica que analisa, recomenda e promove o Cuidado e a Educação das Crianças, como medida de apoio ao desenvolvimento económico influenciando de forma determinante as políticas nacionais neste domínio.

À escala Europeia e Nacional, optamos por circunscrever a recolha e mapeamento dos textos emanados pelas instâncias de governo, procurando identificar as articulações entre órgãos da União Europeia que produzem efeitos na ordenação jurídico-legal do estatuto da Criança e na definição de orientações sobre a prestação de serviços em Portugal.

Constituído assim o campo de estudo notamos que os documentos seleccionados eram pobres de indícios do que procurávamos saber, devido à uniformidade dos textos que, na sua grande maioria, eram peças legislativas e/ou jurídico – normativas. A variedade só poderia ser encontrada nos campos de implementação das decisões e medidas políticas visadas. Decidimos por isso incluir também na base de dados outros documentos secundários às tomadas de decisão política, designadamente: relatórios, recomendações, pareceres, comentários de órgãos de consulta das diferentes instâncias políticas, actas de reuniões oficiais ou de Conferências internacionais, boletins informativos e estudos baseados na comparação de indicadores estatísticos, relatórios de acompanhamento da implementação das políticas internacionais e europeias (caso da Comissão para os Direitos da Criança – CRIN ou ECNC/OCDE) enquanto fontes de orientações política e estratégica

Foram então identificados 313 documentos que constam da base de dados que foi criada pelo Projecto. Restava a questão de como produzir conhecimento sobre a reprodução e a mudança de concepções de Infância e de Criança naquele período, para saber se e como estas teriam influenciado as políticas destinadas às Crianças e a sua Educação

### **1.1 Os desafios do (des) conhecimento de um campo por explorar**

Para ganhar algum domínio sobre um campo tão amplo e heterogéneo, começamos por procurar

critérios que “desnaturalizassem” a nossa relação com aqueles documentos que reconhecíamos como um série de normas e de indicadores relacionados com a provisão de serviços às crianças.

O esclarecimento sobre o valor jurídico e a eficácia política dos vários documentos, segundo a escala de impacto nos obrigou a distinguir entre os que visavam a instituição, declaração e reprodução dos princípios fundamentais da ordem jurídica internacional, dos que substantivam decisões relativas a problemáticas sociais específicas. Ficamos diante de documentos cuja natureza e função era bastante distintas.

O contacto mais atento com cada conjunto de documentos, nos permitiu apreender a dinâmica de um terreno em que a acção social decorre da articulação de múltiplos actos aparentemente isolados, que incluem a concertação político - estratégica de agendas, a consensualização e/ou prescrição de medidas de desenvolvimento, a cooperação económica/financiamento, acções, tomadas de opção e de resoluções conjuntas sobre questões sociais formuladas como problemas comuns e que podem implicar outros actos de harmonização legislativa, de normalização de critérios e procedimentos, a produção de conhecimento baseada em indicadores de referência e a monitorização de acções e da avaliação de resultados.

A descoberta das articulações e interdependências que produzem efeitos de poder em cadeia que reproduzem a ordem jurídica nacional em conjuntos muito amplos de relações sociais, foi importante para compreender que a capacidade instituinte de textos fundamentais tais como as Convenções não depende só da sua ratificação pelos representantes dos Estados, mas também do cumprimento de acordos políticos, de actos concertados e de dispositivos de acompanhamento da sua implementação local. Ficamos a saber que a eficácia política dos documentos que instituem os direitos humanos da Criança como princípio fundamental, não é directa, nem imediata ou absoluta, na medida em que as únicas resoluções das Nações Unidas que são vinculativas da acção dos Estados são as que dizem respeito a segurança. Pudemos compreender o sentido critica que Bertrand (1997) faz ao excesso das expectativas dos que não enquadram a acção de instancias como a ONU no conjunto publico de relações que incluem as relações entre Estados, entre chefes de Estado e de governo e os acordos bilaterais, as associações internacionais, as ONG's, suas agências, executores e representações e também as sociedades transnacionais e multinacionais, suas filiais e respectivas agendas.

Redescobrimos neste processo um outro sentido para a acção de organizações especializadas e

programas que estão vinculados às Nações Unidas, ao reconhecer na realização de Conferências internacionais, na criação de Comitês e nas linhas de orientação que aí são definidas, a estratégia através da qual os países representados ficam comprometidos com realização de iniciativas que são avaliadas por critérios convergentes. esta é a nova forma pela qual as Nações Unidas exercem com maior ou menos eficácia o poder instituinte que lhe é internacionalmente investido como instancia de regulação da ordem jurídica e política internacional. Os documentos elaborados e publicados por agencias tais como a UNICEF, PNUD, UNESCO, OIT, OMS etc, e reforço dos Comissões de Coordenação à internacional, europeia e nacional dos mesmos passaram a ter um outro significado político. As actas, artigos, relatórios de actividades, os estudos a partir de indicadores sociais divulgados nestes eventos ou a propósito deles, passaram a merecer da nossa parte uma atenção renovada enquanto bases de resoluções, protocolos, recomendações, comentários gerais etc.

Pudemos nos dar conta do lugar que estes documentos ocupam entre as fontes de informação e de argumentação que dão legitimidade a muitos outros actos da União Europeia e dos países que a constituem, tornando mais efectivo o potencial de influencia dos Tratados, Convenções, Protocolos, Resoluções e Decisões, Directivas às Recomendações, sobre a produção e a aplicação da legislação nacional.

No percurso do nosso trabalho nos deparamos também com outros actores políticos cuja influência no campo das políticas para a Infância e educação das crianças é constituído através das Conferencias Internacionais regulares e da divulgação de estudos, relatórios e debates que inscrevem novos temas sobre a Infância e a vida das crianças como prioridade na agenda política internacional. No entanto a efectividade do seu poder depende de outros canais e redes de comunicação que nem sempre são conotados com a acção política apesar do reconhecimento das sua potencialidades de sensibilização, mobilização e (auto)formação de actores sociais.

Neste contexto de reflexão importa referir, a título de exemplo, o espaço de acção comunicativa gerado por redes sociais sustentada pela ECNC (European Commission Network on Childcare), a ECCD (Early Childhood Care for Development) no apoio ao desenvolvimento da educação e da pequena infância ou a actividade do Consultative Group on Early Childhood Care and Development, que reúne agências implicadas na melhoria de condições para as crianças pequenas e em risco. Cabe registar também aqui a actividade de instituições de utilidade pública e de direito privado, tais como a Save The Children, Radha Barna, cuja advocacia internacional a favor dos direitos da criança, é de grande relevância. O período que analisamos marca também o momento de surgimento de redes e comunidades virtuais que criam uma base social de debate e denúncia da

violação de direitos da criança, que pressionam a entrada de alguns problemas que afectam as crianças na agenda pública. O problema da violência e da criminalidade contra as crianças tornou-se mais visível e discutido com a rede Daphne por exemplo.

A não inclusão destas outras instancias entre os actores políticos no campo da Infância justifica-se não apenas pela limitação de tempo e de recursos de investigação. Estamos conscientes de que considerá-las nos obrigaria a ingressar num outro universo de relações políticas ainda mais complexo e fluído, onde têm voz comunidades de prática e grupos não representados no espaço de produção académica e de formação.

## **1.2 A recontextualização do processo de construção social da infância**

O reconhecimento da multiplicidade de actores e da diversidade de formas de acção política nos remeteu para a observação dos temas privilegiados pelas diversas instancias, o que por sua vez nos obrigou a dar a devida atenção a acontecimentos históricos e a fenómenos de grande escala que de outra forma poderiam ter sido desvalorizados na compreensão das condições sociais que levaram a que a infância concebida como tempo de espera e de protecção, tivesse passado a concorrer com a infância como tempo de investimento e de capitalização social, num ambiente de crise económica e financeira.

Embora não possamos esgotar aqui a referencia a acontecimentos históricos que nos parecem obrigatórios para pensarmos a contemporaneidade das crianças e dos adultos, não podemos subestimar os efeitos excludentes da mundialização da economia que se começaram a sentir nos anos 90. Para Hespanha *o trabalho infantil, as migrações forçadas na família à procura de ocupação, a marginalização dos pobres e dos que sofrem incapacidade para trabalhar, o renascimento dos racismos e da intolerância são apenas alguns dos traços do lado negro do capitalismo organizado, que se alimenta de realidades tais como o desemprego cíclico, os empregos precários e mal pagos, a insegurança social, a informalização do mercado de trabalho etc.* (cf. Hespanha; 2003pp.13).

No período em estudo a pobreza assume outro rosto e neste processo deixa-se de falar das crianças pobres como objecto de filantropia, passando-se a reconhecê-las como membros do grupo geracional mais afectado pelo agravamento da pobreza estrutural e pela crise económica, não só nos países ditos em desenvolvimento. Os países ricos começavam então a ver a coesão social ameaçada por um contexto caracterizado como sendo *de crescente integração económica e intensa*

*concorrência globalizada, em que as desigualdades e discriminações, as baixas taxas de emprego e desemprego estrutural. As Crianças ganharam existência própria na estratégia de desenvolvimento decidida na Cimeira de Lisboa, onde foi reconhecido pelos países representados, que a aceleração da mudança económica devido a reestruturações, deslocalização, externalização e desindustrialização exigia a antecipação, iniciativas e gestão da mudança e a criação de políticas de inclusão e de combate à exclusão.*

Não foram apenas as crianças pobres, mas também as crianças vulneráveis a acção de redes criminosas de pedofilia e de tráfico de crianças, pela sua invisibilidade social enquanto utilizadoras das novas tecnologias de comunicação. Ganharam ainda existência no espaço público as crianças envolvidas em territórios onde rebentaram conflitos armados face aos quais as Nações Unidas não teve força suficiente para afirmar a sua posição de instância reguladora da ordem jurídica internacional, a ponto de justificar a criação de um tribunal penal internacional. O período que analisamos foi de tal forma crítico que não nos poderíamos dispensar de reconhecer os textos que reafirmam a vigência de direitos fundamentais na União Europeia.

Não poderíamos esperar que um trabalho sobre concepções da infância nos levasse a ter que considerar documentos tais como a revisão da Carta Social, o Tratado de Amsterdão e a Convenção de Haia e documentos referentes ao desenvolvimento económico e social, como referentes de localização das crianças como categoria social específica. Não imaginávamos o quanto a existência social das crianças no espaço internacional depende do modelo de desenvolvimento social. Este é um quadro de referencia fundamental para apreendermos a sua condição enquanto grupo secundariamente visado e particularmente vulnerável aos efeitos de políticas de emprego/desemprego, inclusão/exclusão social, de luta contra a pobreza etc. No momento em que a se assume que a competitividade é “o” factor chave para o desenvolvimento, não nos admira que as crianças sejam construídas como parte importante do investimento em “capital humano” e que comecem a multiplicar-se as medidas compensatórias para aquelas que não dispõem de recursos para participar com vantagem segundo “as regras do jogo”.

Alargar o campo de análise da mudança das concepções de infância a estes documentos que atendem a problemas tais como a crise económica mundial, o desemprego, as alterações demográficas e as alterações climáticas foi fundamental para reconhecermos o quanto todos estes fenómenos de grande escala alteram a própria natureza das instituições e dos vínculos sociais que sustentam o modelo de solidariedade social que caracteriza o Estado Providencia. Modelo que confere à criança o lugar de objecto de medidas de bem estar social.

Foi interessante situar neste período o momento em que a intencionalidade (indispensabilidade?) de convergência do discurso que enfatiza as dimensões do desenvolvimento económico e do bem-estar com o discurso que enfatiza os princípios éticos e a dimensão jurídica dos direitos humanos ser explicitada como orientação política. Isto é o que ilustra o seguinte excerto do relatório do PNUD do ano 2000.

*O Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos seguiram caminhos paralelos, tanto no conceito como na acção; o primeiro largamente dominado por economistas, cientistas sociais e decisores políticos e o segundo por activistas políticos, juristas e filósofos. Desenvolveram estratégias divergentes de análise e acção: progresso económico e social por um lado, pressão política, reformas legais e questionamento ético, por outro lado. Mas actualmente os dois convergem no conceito e na acção, a agenda do desenvolvimento humano e a agenda dos direitos humanos está a estreitar-se” (PNUD; 2000. pp. 2)*

Não podemos dizer que quando partimos para este trabalho estávamos alheias a fenómenos e tendências políticas macro-estruturais, como as que acabamos de referir, mas é certo que foi a imersão neste campo de documentos que obrigou-nos a alargar o ângulo de visão sobre o momento histórico e sobre as condições sociais e políticas onde a infância, a existência social das crianças enquanto categoria social permanente na sociedade, é construída, de forma a legitimar decisões que respeitam mais ou menos os princípios instituídos como universais.

Quando partimos para este estudo já nos preocupava analisar o impacto da globalização no campo das políticas para a infância. No entanto o que tínhamos era que a Infância que se concebe estritamente pela Criança sujeito de desenvolvimento, que é constituída como objecto das políticas de Bem Estar nos Países centrais, pudesse nos dispensar de reconhecer a heterogeneidade das condições materiais e sociais de existência das crianças em Portugal, onde o Estado Providencia não chegou a ser consolidado. O carácter recente deste modelo de solidariedade social que tem o Estado como mediador e garantia de mínimos éticos, faz com que a desigualdade estrutural não possa ser ignorada ou sequer subestimada na discussão que está ainda por fazer, sobre a efectividade dos direitos da criança. A nossa preocupação era de que os parâmetros e indicadores de desenvolvimento infantil, e de bem estar social que estão associados a estilos de vida típicos das sociedades onde o Estado de bem estar emergiu no pós guerra, fossem assumidos tácita e acriticamente como padrões de referencia na avaliação de modelos de organização e prestação de serviços às crianças portuguesas. Foi por esta razão que o nosso campo de análise e interpretação não foi construído a partir dos documentos nacionais, onde os textos de políticas sociais e de educação restringiriam o nosso olhar e entendimento ao estatuto que é atribuído às crianças que a

sociedade reconhece como sujeitos de desenvolvimento e aprendizagem, na posição de objectos de socialização pela família e a escola. Considerando as mudanças sociais em curso isto implicaria confinar a nossa leitura ao que poderia ser compreendido em termos de reprodução social, ou seja das funções de integração social que a sociedade atribui a estas duas instituições.

Para esta “precaução” contribuiu o facto de termos participado no estudo orientado por Pedro Hespanha, sobre as determinantes globais sobre as instituições de protecção social em Portugal, que pôs a descoberto as fragilidades do Estado Providencia, num País em que vigorava ainda o modo de solidariedade tradicional, que caracteriza a Sociedade Providencia. Como o conhecimento foi construído a partir da margem dos sistema de protecção social, ou seja, da perspectiva dos grupos mais vulneráveis ao impacto da globalização económica, pudemos constatar o quanto o modelo de bem estar social que pressupõe a constituição e reconhecimento jurídico e político dos indivíduos como sujeitos de direito, oculta e ilude a realidade social em sociedades organizadas pelo laço de pertença comunitária, em que a desigualdade se traduz e reproduz como diferença.

Constatamos como a não consolidação do modelo do Estado Providencia em Portugal deixava ainda espaço para que os grupos sociais privilegiados capitalizassem o seu poder social pela objectivação dos grupos desfavorecidos como dependentes.

Referimos este estudo por nos ter dado a medida dos limites de uma análise e interpretação da condição social de qualquer grupo de sujeitos, que fosse inferida estritamente a partir da leitura de peças legislativas nacional ou de outros documentos jurídico-normativos, a margem do reconhecimento da desigualdade sócio-estrutural que remete para um qualquer “outro lugar”, as infâncias vividas pelas crianças pobres e imigrantes; para “este outro lugar” em que o princípio da não-discriminação tende a ser relativizado no acesso a alguns direitos e onde a categoria “criança em risco” que torna alguns grupos socialmente invisíveis em casos excessivamente visados pelas políticas educativas e sociais, pela dualização de critérios que diferencia e faz divergir percursos e experiências da infância.

Este nos parece um problema importante a considerar pelos movimentos que pretendem afirmar o estatuto de Criança como sujeito de Direitos Humanos, e que nem sempre tomam em consideração: i) o impacto da globalização política e do risco social ii) a influencia do modelo social europeu em crise; (iii) a reconfiguração do papel do Estado Nacional, por efeito de arranjos inter-estados onde a crise social afecta de modo particular os grupos mais afectados que ainda não acederam à condição objectiva de sujeito de direito, e/ou não interiorizaram a disposição social para posicionar-se como tal, na luta desigual por oportunidades que são ideologicamente apresentadas como iguais para

todos e finalmente (iv) as vozes e os silêncios que são produzidos pela cultura e pelas culturas locais.

### **1.3 As Crianças visíveis e as Infâncias visadas pelo textos políticos**

Quando analisamos do textos produzidos a escala nacional naquele período, constatamos que a maioria é publicada pelo Ministérios de Trabalho e Segurança social, e destina-se a prover necessidades de cuidado e educação das crianças nas primeiras idades ou promover a responsabilidade parental ou visa ainda a substituição de meio familiar. Podemos ver nas entrelinhas destes textos o quanto a família trabalhadora do Estado Providencia começa a ser percepcionada pelos poderes públicos como lugar de mudanças sociais importantes, onde se começa a problematizar a equidade de género no trabalho, a regulação de decisões matrimoniais, a lei da maternidade e paternidade.

A criança de que falam os documentos emanados pelas diversas instâncias políticas naquele período, são na sua grande maioria, a filha de famílias trabalhadoras, num momento em que a União Europeia discute o direitos sociais fundamentais, o modelo de desenvolvimento económico e o emprego, o regime de segurança social, a necessidade de capital humano e de medidas de inclusão social que atendam a pobreza e exclusão social e que complementem o apoio social às Famílias.

A maioria dos documentos nacionais reflectem estas preocupações, apresentam medidas de reforço de protecção e rendimentos das famílias e fazem referencia à precarização do emprego, ao desemprego, à exigência de requalificação para um novo emprego e a imigração. Fazem também referencia ao aumento da taxa de divórcio, do número de famílias monoparentais e de famílias deslocadas do local de emprego quando justificam medidas como por exemplo, a garantia de alimentos no caso de pais separados. A violência doméstica entra na agenda nacional na justificação de programas de cuidado e de medidas especiais de protecção.

À medida em que a leitura deste percurso entre textos jurídicos e politico - administrativos foi passando a ser mais informada pela leitura crítica do contexto fomos reenquadrando a perspectiva da criança visada pelo Estado Providencia: a filha de um casal com trabalho assalariado e com direitos sociais básicos assegurados: a Criança naturalizada como sujeito protegido e socializado por uma família motivada pelo sentimento de infância, disponível para a ligação de (inter)dependência afectiva com a criança; ou seja a família que foi idealizada como sendo típica da

modernidade ocidental.

Ao ler os documentos fomos ingressando em outro universo de significado onde a infância que é pensada no quadro da relações de parentalidade, inclui a condição das crianças candidatas à adopção e/ou em situação de acolhimento institucional. Encontramos neste “outro lugar” de construção social da infância, a referencia a dimensões da vida das crianças que tendem a ser silenciadas por estarem confinadas à esfera privada e ao espaço doméstico ou a instituições públicas e privadas.

Os castigos físicos, as situações de negligencia, o abuso, os maus tratos e a exploração do trabalho das crianças foram alguns dos temas que vimos entrar na agenda política naquele período, através do Relatório com que o Comité Nacional para os Direitos da Criança respondeu às recomendações do Comité Internacional das Nações Unidas a Portugal a partir da leitura do primeiro relatório que se seguiu à ratificação da Convenção dos Direitos da Criança, em 1990.

Ao recomendar que Portugal adopte legislação que proíba os castigos corporais na família e em outros contextos de exercício de autoridade dos adultos, ao propor que se promovam “*formas positivas, participativas e não-violentas de disciplina enquanto alternativa aos castigos corporais*” este Relatório participa para a emergência de outras imagens de infância, até então invisíveis socialmente, que passam a ser visadas politicamente ao abrigo da ordem jurídica internacional.

A imagem da criança como vítima da família e das instituições de protecção passa a coexistir e a contrastar com a criança filha, quando o Estado passa a estar obrigado a criar sistemas obrigatórios de relato e detecção da prática de castigos corporais ou de mecanismos de queixa e de recolha dos dados sobre alegados casos de abuso ou de exploração sexual de crianças e respectivo encaminhamento dos mesmos para órgão adequado; quando o Estado se obriga a reforçar a vigilância das crianças, aumentar os meios de apoio às crianças vitimizadas e a promover formação dos profissionais: médicos, professores e outros e a sua protecção nos actos de denúncia.

Efectivamente no período que analisamos assistiu-se a um investimento nas crianças que viviam em instituições, que estavam a aguardar a adopção ou a normalização da sua situação familiar sob a tutela do estado. A exigência internacional para que Portugal adequasse a sua legislação. Fez com que a infância e a vida das crianças fosse pensada também como lugar de abandono, negligência ou maus-tratos e como responsabilidade especial dos poderes públicos.

A criação da Lei de Protecção e da Lei da Tutela Educativa, implicou a reforma do “direito de menores”; a revisão da organização de todo sistema tutelar, a produção de medidas legislativas, a reformas de justiça de menores e a reforma da segurança social. As medidas de apoio social e

económico às famílias, a criação da rede social e a revisão do regime jurídico das prestações familiares, acompanhou estas mudanças. As crianças em conflito com a lei, por sua vez ganharam visibilidade e participaram para a criação da imagem da criança perigosa pela obrigatoriedade de abertura de um processo judiciário bem como a intervenção remediativa e re-socializadora a em Centros Educativos, justificada como garantia de protecção plena dos seus direitos.

As Crianças das minorias étnicas e sociais passam a ter maior visibilidade social por efeito do que Relatório nacional sobre direitos da criança permite desocultar ao qualificar como difícil a situação social das crianças ciganas ao reclamar para elas mudanças no sistema educativo ou a participação de pessoas das minorias nos espaços de decisão.

As crianças da rua e as crianças refugiadas passam a ser também visíveis porque visadas por medidas de recolha de dados sobre a colocação das crianças em famílias ou em instituições bem como uma política abrangente que ataque as causas, e atenda as circunstâncias de vida das crianças na rua por forma a reforçar a *participação destas crianças na conquista de respeito*.. Reclama o reconhecimento do estatuto de refugiado e o apoio psicológico (já previsto na Lei de Asilo 98) para as crianças. *que requerem asilo*.

O que gostaríamos de sublinhar é o poder que os documentos que prescrevem os mínimos éticos comuns a todos os seres humanos têm para contrariar ou atenuar, ainda que dentro de certos limites institucionais, o impacto de critérios que definem a condição social destas crianças segundo as suas circunstâncias. Importa no entanto ressaltar que mais do que instituir um consenso internacional, a Convenção dos Direitos da Criança, exige a problematização das muitas discriminações a que estão sujeitas as Criança que não correspondem ao tipo ideal de Criança- filho

A ênfase dada à provisão de uma estrutura familiar de substituição não pode subestimar dimensões da vida destas crianças que são comuns aos seus pares sob o risco das crianças que são constituídas como objecto das medidas especiais de protecção, de inserção ou de reinserção social, só serem visíveis e visadas pelo debate público enquanto notícia ou incidente crítico pontual.

Este parece ser um motivo importante para que os educadores e demais activistas sociais, se apropriem do sentido e do poder institucional destes documentos de forma a poderem participar (e envolver as próprias crianças) no debate público sobre questões que lhes dizem respeito, atendendo a desigualdade de condições de acesso a contextos e a oportunidades de vida. A luz destes documentos as atitudes de discriminação e questões tais como o abandono e insucesso escolar, o trabalho infantil, a inclusão de crianças migrantes, pertencentes a minorias étnicas e religiosas ou com graves limitações de capacidade exigem verdadeira a atenção.

A dualidade de critérios que aparta os universos simbólicos em que constituímos as crianças-filho e as crianças que estão expostas ao risco e perigo, devido a circunstâncias de negligência, abuso, maus tratos e exploração, impede o reconhecimento da comunalidade da infância, em nome da qual é preciso lutar (com elas) pela emancipação de todas, no estrito cumprimento da Convenção dos Direitos da Criança.

## **2- A construção dos mapas como recursos de exploração de percursos das decisões**

Este é o momento em que queremos partilhar os mapas que foram sendo construídos no movimento de incursão e imersão neste universo simbólico – o território das políticas para a infância - no qual a acção social dos sujeitos à escala local, tende a ser percebida e projectada como um pormenor minúsculo no quadro das relações macro estruturais.

Usamos aqui a metáfora dos mapas, por termos encontrado na cartografia simbólica do direito de Sousa Santos (1988;1999) um modelo teórico que nos permite perspectivar a realidade social representada nos textos como produtos (i) da operação simultânea de diferentes formas de prática social (ii) que exigem ser analisados segundo a sua escala de projecção e de impacto (iii) e na interdependência com outros fenómenos sociais. Este modelo nos ajudou a lidar com a amplitude e a complexidade do material que constituímos como objecto de compreensão, no quadro de uma rede mais ampla de factos económicos políticos e sociais.

Foi através da elaboração dos mapas, dos quais apresentamos dois, a título de exemplo, que pudemos localizar ou reconstruir conexões entre os cerca de trezentos textos elaborados por instâncias oficiais governamentais e não governamentais, que constituem a base de dados.

Depois de esclarecer o potencial da influência de cada um, pelo localização da sua posição na hierarquia de actos simbólicos que são mobilizados na fundamentação, justificação, oficialização de normas e decisões e/ou na determinação de procedimentos e encaminhamentos relativos a situação da infância e a vida das crianças, a nossa preocupação foi agrupar os documentos de forma significativa e conseqüente com o objectivo do nosso estudo. O desafio cognitivo nesta fase era saber como transformar o que não passava de uma listagem de documentos num campo passível de ser analisado como fonte de indícios da mudança das concepções de infância e de criança, no período visado.

Como veremos de seguida, o primeiro mapa que apresentamos nos permitiu agrupar documentos muito diversos, tendo como critérios as suas finalidades e efeitos ou funcionalidade

social.

<b>Documentos: temas e problemas</b>	<b>Finalidades</b>	<b>Efeitos</b>
Garantia de Rendimentos (Abono, Pensões, RSI.) Protecção no emprego, Protecção a Maternidade e Paternidade Responsabilidade Parental; Alimentos e Contacto c/ pais; Abrigo, Reagrupamento familiar	Garantia de Direitos	Estabelecimento de mínimos éticos e sociais
Provisão de serviços universais: Segurança social Saúde; Cuidados e Educação: creche, jardim-de-infância; apoio sócio-educativo; acção social escolar Tempos Livres e Lazer; outros Conciliação trabalho-família	Promoção do Bem-Estar social	Provisão de serviços de apoio social
Adopção; Meio familiar de substituição, Acolhimento Institucional, CNPCJ, Intervenção Precoce	Protecção Social	Acção preventiva diferenciada
Trabalho infantil; Pobreza infantil, Minorias culturais e étnicas, Imigrantes; Deficiência Abandono escolar; Programas: PNAI, PETI, Ser Criança; Ser Cidadão;	Inserção Social	Intervenção compensatória medidas especiais de Inclusão
Crime: negligência, maus-tratos; abuso sexual, venda de crianças, pornografia, violência doméstica, Delinquência; Tutela Educativa; Acolhimento em instituições; Justiça; refugiados,	Reinserção Social	Intervenção remediativa, ressocializadora Intervenção judiciária

A leitura dos documentos assim mapeados, nos permitiu perspectivar cada conjunto de documentos como instrumentos de acção social que caracterizam culturas de intervenção, constituídas em campos ou por saberes disciplinares distintos e distintivos da condição social das crianças. Instrumentos estes que nos induzem a perspectivar, constituir, posicionar e definir a situação da infância como objecto (de protecção, de provisão, de intervenção e/ou de conhecimento social) e/ou como sujeitos de direito, invocando diferentes dimensões associadas ao estatuto de Cidadania.

Enquanto os documentos relativos a provisão de pensões, a criação de novas estruturas ou serviços, a execução de planos nacionais ou a implementação de programas sociais nos remetem para uma visão da criança cidadã que é alvo de políticas sociais que são planeadas a partir do conhecimento pericial de necessidades sociais e geracionais específicas, os documentos que implicam questões sociais ou a aplicação de medidas legislativas e jurídico - normativas, nos remetem para uma visão da criança a quem se reconhece o estatuto de humanidade, fundador da ordem jurídica internacional, na qual a garantia de mínimos sociais constitui uma obrigação moral do Estado de

direito. Esta diferença é um elemento importante para o reconhecimento da Cidadania da Infância e para a legitimação da participação das crianças na afirmação dos próprios direitos. Lansdown (2001) ou Lister (2009) são apenas dois nomes dos muitos autores que discutem a Cidadania das crianças pondo em contraste a perspectiva da criança como objecto das políticas de bem estar e a criança como sujeito de direitos.

Foi a partir do ponto de chegada construído por este primeiro mapa, que partimos para a etapa seguinte do trabalho de investigação.

O segundo mapa que aqui apresentamos, consistiu numa tentativa de agrupar as múltiplas formas como a criança é posicionada, segundo as dimensões da vida da criança que são visadas pelas medidas de política social e pelas medidas legislativas ou jurídico normativas. Pretendíamos construir uma espécie de guião que nos permitisse encontra nos documentos indícios de tipos ideais de criança característicos ou dominantes nos diversos campos de acção social.

Queríamos apreender eventuais diferenças nos lugares ou posições sociais que são atribuídos às crianças, por práticas sociais que são justificados segundo a lógica da satisfação “de” necessidades das crianças ou por práticas sociais que são fundamentadas em princípios que definem a condição da criança como sujeito de direito, ou seja como ser humano a quem se reconhecem direitos sociais, culturais mas igualmente, direitos civis e políticos.

<b>Estatuto no sistema de protecção social</b>	<b>Condição social reconhecida</b>	<b>Tipo ideal</b>
Objecto do direito e das políticas de família Objecto da provisão de cuidados e educação Objecto das políticas e medidas pedagógicas Objecto de medidas de apoio e inclusão	Criança Filho Criança em desenvolvimento Criança -aluna Criança diferente	<b>Criança Universal</b>
Objecto de medidas de acolhimento familiar Objecto de medidas de reabilitação e inclusão Objecto de intervenção psico -social Objecto de medidas de inserção Objecto de compensação e apoio social	Criança abandonada Criança com incapacidade Criança em risco Criança em desvantagem Criança pobre	<b>Criança Privada de Direitos básicos/ Mínimos sociais</b>
Objecto de acolhimento institucional Objecto de protecção social e intervenção jurídica Objecto de medidas de educação e formação	Criança negligenciada Criança abusada Criança maltratada Criança trabalhadora	<b>Criança vítima: violada nos seus direitos fundamentais</b>
Objecto de sanção e reeducação Objecto da Lei e de medidas de tutela educativa Objecto de direito penal	Criança em conflito com a Lei (“Menor” desprotegido, “delinquente”)	<b>Criança judicializada</b>

Partimos para este percurso de investigação com a hipótese provisória de que os discursos que reproduzimos sobre as crianças e a infância mudam e têm efeitos sobre as decisões que tomamos a

respeito da sua educação. Foi a necessidade de construir uma representação teoricamente sustentável e rigorosa sobre o que deveríamos evidenciar e pôr à discussão com as outras linhas de pesquisa, que incidiram sobre o campo da produção académicas e da formação, que nos levou a construir estes mapas que nos levaram a diferentes universos simbólicos onde se definem lugares ou posições diversas para as crianças e as infâncias, segundo as circunstâncias que constituem as crianças como objectos da acção social especializada ou como sujeito para quem se reclama o reconhecimento ou a possibilidade de exercício de direitos.

O processo de construção dos mapas aumentou a nossa sensibilidade para a heterogeneidade dos campos simbólicos em que se formam ou legitimam as práticas sociais e profissionais que por sua vez geram identidades ou formas de identificação social das crianças, ora como objectos ora como sujeitos.

Ingressamos com estes mapas em universos simbólicos diferenciados onde se constrói a Infância e as Infâncias. Nos confrontamos com uma identidade social da Infância fragmentada ao ver como a sociedade usa múltiplas linguagens para objectivar experiências e delinear trajectórias sociais para as crianças cujas infâncias escapam ao tipo ideal de filho ou de aluno que definem o padrão da Criança da modernidade ocidental.

Pudemos constatar como os discursos que justificam e apresentam medidas de promoção de bem-estar dão existência social à Criança filho: a criança que a sociedade reconhece e faz reconhecer como sujeito em desenvolvimento, ao lhe destinar práticas de cuidado e de socialização pensada como interiorização de papéis sociais. Vimos também como os discursos que prescrevem medidas pedagógicas e legitimam práticas disciplinares dão visibilidade a Criança aluno, que a sociedade investe como objecto de uma socialização orientada para a integração funcional numa sociedade diferenciada nas suas funções e normativa nos seus valores.

O percurso que estes mapas nos permitiram explorar, nos permitiu constatar também como continua a ser lenta a entrada das “outras crianças” cuja experiência ou circunstância de vida constitui um desvio relativamente ao que a sociedade idealiza como infância, e que as decisões políticas visam e privilegiam ao prescrever práticas de cuidado e de educação que se pretendem de qualidade, promotoras de desenvolvimento, de criatividade e de felicidade.

Encontramos estas “outras crianças” - as crianças que vivem a infância em instituições de acolhimento, em condições de privação material e social devido à pobreza estrutural, as que são vítimas de negligência, de abandono, de abusos, de maus tratos ou de exploração; as crianças que

imigraram, as que pertencem a minorias étnicas ou as que estão em conflito com a lei e mais raramente as crianças portadoras de deficiências mais graves em outros campos onde o cuidado e a educação, tendem a ser conotados como práticas de supervisão, socialização e instrução ou mesmo contenção, disciplina e “treinamento” de competências sociais.

Às primeiras destina-se prioritariamente o discurso sobre políticas públicas, a garantir pelo Estado de Bem estar, pelo Estado Providencia, às segundas as medidas legislativas, o discurso jurídico – normativo com que o Estado de direito invoca, mas também e cada vez mais a sociedade civil reclama, a vigência da ordem jurídica internacional, representada por documentos tais como a Convenção dos Direitos da Criança.

A possibilidade de delimitar e discriminar os campos de prática social e os campos de produção simbólica, onde os documentos são criados para viabilizar o acesso a um meio familiar de substituição, a protecção social em contexto (de reeducação) familiar, a medidas de compensação para a inclusão social ou onde se desenham percursos alternativos que tranquilizam a sociedade relativamente ao que é imaginado como “classes perigosas” nos deu a medida do quanto o conhecimento deste território das políticas pode desafiar os contextos de formação e as práticas de investigação sobre a infância.

A exploração deste território que é simbolicamente construído, nos permitiu sentir a contradição de uma sociedade que para garantir a igualdade produz a diferença de condições de existência social das crianças, pelo modo como se organiza para atender à diversidade de condições, posições e disposições das Crianças. Nos demos conta da existência de mundos e de barreiras entre mundos ou universos simbólicos que são habitados e habitam crianças que são separadas pela desigualdade das oportunidades de vida, mas também por práticas sociais, que se (re)produzem no pensamento e na acção dos actores sociais, incluindo as crianças..

Foi interessante notar que é nos documentos políticos que visam as “outras infâncias” que mais se reflecte o efeito constituinte e regulador da ordem jurídica internacional, representada pelas Nações Unidas. Foram as situações de conflito entre os direitos reconhecidos aos adultos e os direitos reclamados para as crianças necessitadas de protecção estatal que deram visibilidade pública à questão da Cidadania das Crianças. Importa aqui sublinhar que o Estado Providencia e de Bem estar é o mesmo sujeito colectivo a quem podemos reclamar como garantia de mínimos éticos comuns a todas as crianças a satisfação de necessidades que são reconhecidas como direito, pela Convenção dos Direitos da Criança.

Importa reconhecer o quanto a denuncia e a mobilização da opinião pública em torno do caso de pornografia infantil na Bélgica e dos abusos sexuais na Casa Pia, foi crucial para a problematização da falta de protecção das crianças nas instituições públicas que justificou a intensificação dos esforços legislativos no período que aqui analisamos. Não foi a criação do sistema de protecção social que deu visibilidade ou existência social à Criança vítima; foi a exigência de lhe dar vez e voz como sujeito de direito que a tornou real, como sujeito histórico concreto, aos olhos da sociedade, com os seus legisladores e instâncias de decisão política. Perguntamo-nos no entanto, se o debate que é desencadeado pela comunicação social público sobre estes e outros casos não foi suscitado ou se teria tido impacto que teve se não fosse sustentado pelo discurso jurídico sobre os direitos da criança.

Pensamos que a discussão publica sobre a vulnerabilidade social das crianças em instituições como a família, a escola e outras instituições que continuamos a tomar como medidas da qualidade da e das experiencias de infância, mostra que não basta o reconhecimento formal dos Direitos da Criança para que as crianças estejam ao abrigo do estatuto de humanidade, que passou a ordenar as relações e a política internacional, no pós II guerra mundial.

Se a condição de igualdade fundamental de cada criança em relação a outra criança ou adulto, fosse efectivamente assumida pela sociedade em geral e pelos educadores em particular, estaríamos em melhores condições para problematizar a condição da infância enquanto grupo geracional, num momento em que as crianças são cada vez mais investidas, pela família, pela escola, pela sociedade como capital humano a rentabilizar segundo as regras do mercado e da concorrência económica, em ambiente de crise social. Estaríamos também mais mobilizados criticamente para problematizar a ordem cognitiva e moral da escola, onde como sugere Cortesão, as minorias objectivadas como problema tendem a ser maiorias, pelo efeito reprodutor das desvantagens das *rotinas repousantes* que estruturam a vida das escolas. Trata-se então de reclamar direitos para todas as Crianças como grupo social minoritário para quem é necessário reclamar uma Cidadania perspectivada como exercício de direitos civis, políticos sociais e culturais. Para todas as Crianças é preciso reclamar o direito próprio à experiência pessoal e a significação da própria vida e construção de uma identidade social que não as exclua da esferas de decisão pública, sobre assuntos colectivos que são do seu comum interesse.

É na construção colectiva do lugar da criança enquanto Cidadã contemporânea aos adultos que as Infâncias significadas como lugar de risco ou perigo, de pobreza ou desvantagem, que a criança trabalhadora, a vítima e a réu, a imigrante ou a refugiada, podem encontrar-se como sujeitos

contemporâneos aos adultos na reconstrução do espaço público na sua qualidade comum de sujeitos de uma história inacabada. História onde os velhos e novos conhecimentos possam ser apropriados e redesenhados como mapas úteis para exploração de territórios materiais e simbólicos, onde a escuta e a palavra dita entre iguais constitua a melhor arma contra o silêncio a enfrentar pela voz de todos os sujeitos cujas condições de existência exijam ser “negociadas” com base no reconhecimento de mínimos éticos comuns a toda a humanidade. Contra a subordinação e avaliação cada vez mais precoce e sistemática das crianças segundo padrões de normalidade e indicadores de desempenho dos adultos, a questionar por todas as expressões da subjectividade e pela acção social das Crianças. Contra a construção de um saber que ratifica e reifica “protocolos baseados na evidencia” pela valorização da diversidade e da diferença como exigências de mais igualdade e respeito humano. Contra a fragmentação e colonização do tempo das crianças, enfrentada pelo exercício da liberdade de movimento, de escolha, de associação livre, de fruição cultural, de ócio e lazer. Talvez no espaço ocupado nesta luta seja mais viável construir utopias que mobilize a utilização de mapas por sujeitos colectivos desejosos de os utilizar, frente a um mundo material, social e simbolicamente transfigurado pela racionalidade técnica - instrumental que encontrou os seus limites ao consumir as suas infinitas possibilidades.