

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Curso de Mestrado**

GIZELY BEZERRA COUTO DE LIMA

**HORIZONTES, PERSPECTIVAS E AÇÕES DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO
A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA
NA CIDADE DO RECIFE**

**RECIFE
2009**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Curso de Mestrado

GIZELY BEZERRA COUTO DE LIMA

HORIZONTES, PERSPECTIVAS E AÇÕES DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO
A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA
NA CIDADE DO RECIFE

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do título de Mestre em Serviço Social junto à Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação da Prof^a Dr^a Maria Alexandra Monteiro Mustafá.

RECIFE
2009

Lima, Gizely Bezerra Couto de

Horizontes, perspectivas e ações da política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua na cidade do Recife / Gizely Bezerra Couto de Lima. – Recife: O Autor, 2010.

143 folhas: il., fig., gráf., tab., quadros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2010.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Assistência à menores. 2. Assistência social. 3. Política social. 4. Crianças - Assistência em instituições. I. Título.

**364.442.6
362.7**

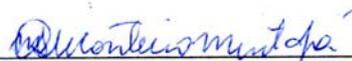
**CDU (2.ed.)
CDD (22.ed.)**

**UFPE
CCSA2010-
048**

**HORIZONTES, PERSPECTIVAS E AÇÕES DA POLÍTICA
DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM
SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RECIFE**

GIZELY BEZERRA COUTO DE LIMA

BANCA EXAMINADORA



Profª Drª Maria Alexandra Monteiro Mustafá



Profª Drª Maria de Fátima Gomes Lucena



Profª Drª Miriam Damasceno Padilha

***“Com a valorização do mundo das coisas,
aumenta em proporção direta a
desvalorização do mundo dos homens”.***
Karl Marx

Agradecimentos

À minha família. Por tudo.

A Alexandra, pela conjunta caminhada.

Às minhas amigas de profissão, pelo apoio e contribuições.

Às Instituições e profissionais que compartilharam de seu conhecimento e experiência para a realização deste trabalho.

A Ana Paula Viana Torres, pelo apoio e incentivo.

A todas as crianças e adolescentes em situação de rua

que fizeram parte de minha história de vida,

minha sincera gratidão pelos ensinamentos.

Resumo

Este trabalho dedica-se a estudar a problemática da criança e do adolescente em situação de rua na cidade do Recife, focando seu objeto de análise no atual delineamento dado à política de atendimento e o dimensionamento de sua intervenção no âmbito da proteção social dirigida este segmento.

Neste sentido, busca-se observar em que medida o Estado vem direcionando ações no âmbito interventivo e preventivo, enquanto respostas apresentadas para dar enfrentamento a esse fenômeno, e quais resultados são atingidos a partir das ações desenvolvidas.

Constitui-se, portanto, objetivo deste trabalho analisar as iniciativas e lacunas do Estado no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, considerando a execução de suas diretrizes através das ações e serviços desenvolvidos pelo Instituto de Assistência Social e Cidadania - IASC, enquanto autarquia vinculada à Secretaria de Assistência Social da Prefeitura do Recife, no tocante à proteção e atenção integral às crianças e adolescentes em situação de rua na cidade do Recife.

A partir da perspectiva lançada, optou-se desenvolver uma pesquisa de cunho qualitativo, empregando como procedimento metodológico o estudo de caso, utilizando-se de análise bibliográfico-documental e de entrevistas estruturadas para fins de realização da pesquisa.

Palavras-chave: Criança e adolescente em situação de rua, Política de Assistência Social, Estado

Resumen

Este trabajo está dedicado al estudio del problema de los niños y adolescentes que viven en la calle en la ciudad de Recife, centrándose en su objeto de análisis en el diseño actual tomado por la política de protección social, en el marco de la atención dirigidos a este segmento.

En este sentido, tratamos de observar la medida en que el Estado tiene acciones directas de intervención y de prevención, mientras las respuestas dadas a hacer frente a este fenómeno, y cuales resultados se obtienen de las acciones desarrolladas.

Es, por lo tanto, el objetivo de este estudio examinar las iniciativas y ausencias del Estado en la ejecución de la Política Nacional de Asistencia Social, teniendo en cuenta la aplicación de sus acciones, por medio de programas y servicios desarrollados por el Instituto de Asistencia Social y Ciudadanía - como una autarquía vinculada al Departamento de Asistencia Social de la Alcaldía de Recife, en relación con la protección y atención integral a niños y adolescentes en las calles de la ciudad de Recife.

Desde la perspectiva en marcha, se decidió desarrollar una investigación cualitativa, utilizando como instrumentos el estudio de caso, análisis bibliográfico y documental para llevar a cabo el referido trabajo.

Palabras clave: Niños y adolescentes que viven en la calle, Política de Protección Social, Estado.

Lista de Tabelas, Gráficos e Quadros

TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS – TÍTULOS

QUADRO 1 – Mapa da Cidade do Recife por RPA's

GRÁFICO 1 – Representação da População em Situação de Rua por RPA

TABELA 1 – Quantitativo de Meninos e Meninas em Situação de Rua na Cidade do Recife – 2005

TABELA 2 – Quantitativo de Meninos e Meninas em Situação de Rua na Cidade do Recife – 2005 (faixa etária x sexo)

TABELA 3 – Atendimento a Meninos e Meninas em Situação de Rua na Cidade do Recife – 2008 – Equipamentos de Atração

TABELA 4 – Atendimento a Meninos e Meninas em Situação de Rua na Cidade do Recife – 2008 – Equipamentos de Atração (Encaminhamentos e Retornos)

TABELA 5 – Atendimento a Meninos e Meninas em Situação de Rua na Cidade do Recife – 2008 – Casas de Acolhida Temporária

TABELA 6 – Atendimento a Meninos e Meninas em Situação de Rua na Cidade do Recife – 2008 – Unidades de Acolhida (Desligamentos)

TABELA 7 - Atendimento a Meninos e Meninas em Situação de Rua na Cidade do Recife – 2008 – Unidades de Acolhida (Encaminhamentos)

QUADRO 2 – Rede de Serviços Executados e Acompanhados pelo IASC

QUADRO 3 – Fluxo de Entrada nas Casas de Acolhida Temporária

Lista de Siglas e Abreviaturas

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CICA – Centro Integrado da Criança e do Adolescente

CIESPI – Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância

CF – Constituição Federal

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especial de Assistência Social

CRS – Centro de Referência Social

CP – Código Penal

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

GVS – Gerência de Vigilância Social

IASC – Instituto de Assistência Social e Cidadania

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAR – Legião Assistencial do Recife

MDSCF – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

NOB – Norma Operacional Básica

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes
à Convivência Familiar e Comunitária

RPA – Região Político-Administrativa

SAS/CMDCA – Secretaria de Assistência Social/Conselho Municipal dos Direitos da Criança e

SESR – Serviço de Educação Social de Rua

SP – São Paulo

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância do Adolescente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I	
Infância e Juventude no Brasil – Aspectos Contemporâneos	17
1.1 A construção da atual compreensão acerca da criança e do adolescente enquanto ser no mundo.....	17
1.2 Mudança de paradigma – da Doutrina da Situação Irregular à Doutrina de Proteção Integral.....	27
1.3 Crianças, adolescentes e convivência familiar.....	36
CAPÍTULO II	
Estado e Estratégias de Intervenção no Campo da Proteção Social.....	44
2.1 As configurações da política social hoje.....	44
2.2 Novos redimensionamentos na Política de Assistência Social.....	53
CAPÍTULO III	
Crianças e Adolescentes em Situação de Rua no Contexto da Proteção Social à Infância e Juventude.....	63
3.1 Identificando a problemática da criança e do adolescente em situação de rua no cenário social brasileiro.....	63
3.2 O espaço destinado à criança e adolescente em situação de rua e à família no âmbito da política de proteção social.....	71
3.3 Alguns dados sobre as crianças e adolescentes em situação de rua na Cidade do Recife.....	86

CAPÍTULO IV

O Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC: para uma Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua na Cidade de Recife.....	97
4.1 Princípios, diretrizes, estrutura e organização das ações e serviços.....	97
4.2 Estratégias e intervenções direcionadas ao atendimento das crianças e adolescentes em situação de rua e seus familiares.....	104
4.3 No campo da contradição: os impasses lançados ao enfrentamento da Problemática.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS.....	127
ANEXOS.....	136

Introdução

Este trabalho dedica-se a estudar a problemática da criança e do adolescente em situação de rua na cidade do Recife, focando seu objeto de análise no atual delineamento dado à política de atendimento e o dimensionamento de sua intervenção no âmbito da proteção social dirigida a este segmento, buscando observar, nesse sentido, em que medida o Estado vem direcionando ações no âmbito interventivo e preventivo, enquanto respostas apresentadas para dar enfrentamento a esse fenômeno, e quais resultados são atingidos a partir das ações desenvolvidas.

Constitui-se, portanto, objetivo deste trabalho analisar as iniciativas e lacunas do Estado no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, considerando a execução de suas diretrizes através das ações e serviços desenvolvidos pelo Instituto de Assistência Social e Cidadania - IASC, enquanto autarquia vinculada à Secretaria de Assistência Social da Prefeitura do Recife, no tocante à proteção e atenção integral às crianças e adolescentes em situação de rua na cidade do Recife.

A escolha por estudar a temática apresentada nesta dissertação teve origem nas inquietações surgidas a partir do trabalho por mim desenvolvido enquanto assistente social da Casa de Acolhida Temporária Raio de Luz¹ - unidade pertencente à rede de atendimento do Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC, da Prefeitura da Cidade do Recife. A partir das experiências vivenciadas no campo de atuação profissional, vários questionamentos foram

¹ A Casa de Acolhida Temporária Raio de Luz faz parte do conjunto de unidades da rede de atendimento socioassistencial em nível municipal. Destinada a realizar serviços de proteção social de alta complexidade, esta unidade atende crianças e adolescentes do sexo feminino com faixa etária de 7 a 18 anos, que apresentem vivência de rua em sua trajetória de vida e/ou uso de drogas.

sendo suscitados em relação ao desenvolvimento do trabalho e do atendimento direcionado a este segmento.

É fato muito presente, no cotidiano desse trabalho, encontrar diversas limitações que se colocam como barreiras – quase, ou até muitas vezes, intransponíveis – para superação de problemas lançados por crianças e adolescentes em situação de rua e suas respectivas famílias, visto a inoperância do Estado em apresentar respostas contundentes às necessidades que elas apresentam. Vivenciamos, no nosso dia-a-dia, com as diversas experiências que se apresentam, a sensação de “ficar com as mãos atadas”, como bem descreve a expressão popular. Mas essa angústia sentida, vivida, é algo que supera a intervenção profissional: vai mais longe, para além de nossas limitações, onde sozinhos não conseguimos chegar.

A compreensão da relevância de se refletir essa problemática, a meu ver, ganha fôlego no processo de formação profissional proporcionado pelo Curso de Mestrado em Serviço Social no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. O aprofundamento teórico durante esta formação permitiu um adensamento da reflexão sobre a situação da população de rua, em especial a criança e o adolescente, bem como a compreensão da formatação e determinações da política de assistência social brasileira, especialmente após a Constituição de 1988.

No cenário atual, a história social revela que essas crianças e adolescentes e suas respectivas famílias, ao longo de suas trajetórias de vida, continuam sendo alvo dos processos de ordem socioeconômica instaurados no campo das relações sociais contemporâneas, as quais reforçam a expressão do agudizamento da pobreza e o aumento vertiginoso da desigualdade social, em um contexto em que a proteção social se faz cada vez mais ausente.

No processo de elaboração da pesquisa, percebemos que diferentemente de outras problemáticas que envolvem a criança e o adolescente e que recebem trato específico no âmbito

da proteção social, como, por exemplo, a exploração do trabalho infantil e o abuso e exploração sexual, a questão da *situação de rua* não possui ainda uma política de enfrentamento que considere suas especificidades em âmbito nacional. Algumas mobilizações já se encaminham nesse sentido, porém, de modo muito incipiente. Outras ações já realizadas nessa mesma ordem de enfrentamento já vêm sendo, em certa medida, executadas e se colocam em diversos aspectos passíveis a algumas reflexões, no que diz respeito à sua execução.

Um terceiro aspecto está relacionado ao fato da família e da garantia à convivência familiar e comunitária ganharem novamente centralidade nas mais recentes configurações e reformulações concernentes à orientação e direcionamento dos planos, programas e projetos implementados no campo das políticas públicas, em especial, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, todos focados com intervenção centralizada na família.

Por último destaco a atual notoriedade que a problemática vem recebendo pelos órgãos que compõem a rede de proteção social da Cidade do Rio de Janeiro e da Região Metropolitana do Recife, no tocante a recentes ações, as quais vêm sendo pensadas para criar estratégias de enfrentamento à situação de crianças e adolescentes em situação de rua.

Desse modo, a estruturação dessa dissertação está assim definida: no primeiro capítulo procuramos abordar alguns aspectos contemporâneos que compõem a situação da infância e adolescência no Brasil, buscando elucidar, a partir do processo de construção da concepção atual que a sociedade tem sobre esse segmento, como essa concepção é incorporada pela política de atendimento pelos demais parâmetros legal-institucionais da proteção social dirigidos à população infanto-juvenil, considerando inclusive, seu contexto familiar.

No segundo capítulo, apontamos as configurações atuais presentes no campo da proteção social, dando enfoque especial aos novos rebatimentos ocorridos no âmbito da Política de Assistência Social enquanto espaço privilegiado ao atendimento da população em situação de rua.

Nesse sentido, durante a elaboração do terceiro capítulo, procuramos estabelecer as conexões existentes entre essas questões e a problemática da criança e do adolescente em situação de rua no contexto social brasileiro. Para tanto, observamos o espaço reservado a estas crianças e adolescentes no bojo da proteção social, considerando o tratamento dado às particularidades e especificidades que lhe são constituintes, bem como o direcionamento de ações e serviços sociais implementados nessa órbita.

O último e quarto capítulo foi direcionado ao estudo do Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC, enquanto instituição governamental responsável pela condução da rede de atendimento socioassistencial à população de rua na cidade do Recife. Procuramos identificar, a partir da análise dos princípios, diretrizes, estrutura e organização que orientam suas ações e serviços, as estratégias de intervenção direcionadas ao atendimento das crianças e adolescentes em situação de rua. Ainda nesse capítulo, procuramos mostrar as contradições existentes nesse movimento para o enfrentamento da referida problemática.

A partir da perspectiva lançada nesse projeto de pesquisa, optou-se por caminhar à luz do materialismo histórico, enquanto marco teórico e conceitual norteador do processo de investigação das reflexões realizadas sobre as várias questões problematizadas, a fim de trazer explicações da e para a nossa realidade, que permitam a compreensão e o inter-relacionamento dos diferentes aspectos abordados pela situação estudada.

Enquanto abordagem metodológica, a pesquisa qualitativa foi privilegiada, uma vez que permite ao pesquisador ter uma perspectiva diferenciada, pois leva em conta os múltiplos aspectos da subjetividade dos sujeitos e suas conexões com o cenário social.

Os procedimentos metodológicos consistiram no emprego do estudo de caso, utilizando-se de análise bibliográfico-documental e de entrevistas semi-estruturadas para fins de realização da pesquisa. Para tanto, lançou-se mão do levantamento e análise da produção teórica existente sobre a temática, bem como da utilização de referenciais bibliográficos que consistissem em apoio e suporte para a apreensão do conhecimento acerca do movimento de organização das relações mantidas em sociedade.

Com base nesse direcionamento, foram utilizados textos e documentos, cujos conteúdos permitiram sistematizar a formatação e operacionalização da Política de Assistência Social no plano de sua execução, focando sua materialização no campo dos serviços e ações direcionadas em âmbito municipal. Através da observação desse material, foi possível realizar o levantamento de alguns elementos quantitativos, que, embora não recebendo a mesma relevância no que se refere aos aspectos qualitativos, também foram utilizados, na medida em que contribuíram para uma melhor identificação situacional da problemática, a partir da apresentação de alguns dados levantados.

CAPÍTULO I

Infância e Adolescência no Brasil – Aspectos Contemporâneos

1.1- A construção da atual compreensão acerca da criança e do adolescente enquanto ser no mundo

Para uma compreensão da criança e do adolescente enquanto ser no mundo, se faria necessária uma análise da concepção de homem nos diferentes momentos e na trajetória histórica que caracterizou os diversos modos de produção pelos quais passou a humanidade. No entanto, os limites do tempo e de alcance desta pesquisa exigiram condições que fogem ao objeto específico do estudo aqui abordado.

Neste sentido, faremos considerações que nos permitam compreender que esta concepção não é estática e que sofreu alterações no decorrer da história até chegar à compreensão de *sujeito de direitos* que demarca a visão atual de criança e adolescente no mundo. Partiremos, pois, desta compreensão e faremos um breve aceno a outras visões que caracterizaram a criança como “adulto em miniatura” ou como “objeto de diversão” na sociedade.

O grande referencial para esta análise pode ser encontrado nos registros dos costumes e da vida pública e privada com bases antropológicas e literárias. Mas o elemento legal – a Constituição, as leis que regem a vida em sociedade – parece-nos um elemento indispensável para trazer à tona esta discussão e permite visualizar o tratamento dispensado à criança e ao adolescente.

Vale ressaltar que a lei é uma expressão jurídica e formal e que nem sempre o tratamento dispensado à criança e ao adolescente é conforme ao que preconizam as leis. Por esta razão, faremos algumas considerações sobre a cultura da época e as contradições existentes entre o “discurso” e o “gesto”, isto é, sobre o formal e o vivido para consolidar a idéia de mudança desta concepção.

A legislação brasileira² vigente compreende a infância e adolescência enquanto estágio da vida até o período etário em que se atinge os 18 anos, considerando criança a pessoa com até 12 anos de idade incompletos, e adolescente a pessoa com idade entre doze a dezoito anos. Ainda reconhece neste segmento a noção de pessoa humana em condição peculiar de desenvolvimento, conferindo, desse modo, a necessidade e obrigação por parte do Estado, da família e da sociedade em geral, de atribuir-lhe cuidados, proteção e atenção especial, de maneira integral e com prevalescência de prioridade no atendimento de suas necessidades.

Contudo, este entendimento acerca da infância é algo recente. Definido e consolidado nestes moldes nos fins da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA em 1990, esta forma de olhar, perceber e pensar os infantes nem sempre fez parte do entendimento da sociedade como um todo e remonta a uma construção social e histórica do seu conceito.

As contribuições de Philippe Ariès (1978), a partir de seus estudos, nos mostra que a imagem anterior que se tinha da criança frente aos adultos era bem diferente da que temos agora. Ao analisar o período medieval, observa que até o início do século XIII a infância era lançada a um plano secundário no interior da sociedade³, e não lhe era conferido muito valor ou importância. Em não raras situações, esta era tratada como objeto, fonte de diversão,

² Lei 8069/90. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

³ Nestas observações, o autor não cita a existência de compreensões distintas a respeito da infância no que concerne às diferentes classes sociais.

entretenimento para os adultos e, até mesmo, de prazer sexual. Nesse período, as crianças não eram consideradas em suas peculiaridades. Ingressavam muito rapidamente ao convívio dos adultos e compartilhavam desta vida como se fossem miniaturas destes. (ARIÈS, 1978).

Buscando exemplificar um pouco esta compreensão, Ariès (Idem, p. 51) destaca em comentário sobre produções artísticas da Idade Média, que *“até por volta do século XII arte medieval desconhecia a infância ou tentava representá-la. É difícil crer que essa ausência se devesse à incompetência ou à falta de habilidade. É mais provável que não houvesse lugar para a infância nesse mundo”*.

Nota-se, a partir de tais observações, que até este momento, o significado da criança era ignorado. Nesse sentido, Ariès chama atenção para um interessante aspecto: embora ainda não fossem considerados os valores e princípios que atualmente estão empregados ao significado da infância, a criança em si não era totalmente relegada, desprezada no mundo dos adultos. Era o entendimento, o sentido atribuído a esta fase da vida, que ainda não havia sido construído, e só posteriormente, passou a ser considerado de forma diferenciada, conforme assinala:

Na sociedade medieval, que tomamos como ponto de partida, o sentimento da infância não existia – o que não quer dizer que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. O sentimento da infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem. Essa consciência não existia. Por essa razão, assim que a criança tinha condições de viver sem a solicitude constante de sua mãe ou de sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguia mais destes (Ariès, 1978:156).

Como bem assinala Ariès, o próprio significado empregado à palavra criança trazia consigo a noção de dependência. Tanto que palavras utilizadas para dar sentido à infância também serviam para designar pessoas que se encontrassem em situação de submissão, como servos, empregados, lacaios. No caso das famílias nobres, a dependência da criança se limitava basicamente à questão física e, por isso, os termos utilizados para conceituá-la abrangiam, basicamente, a fase chamada de *primeira idade*. Tal emprego semântico implicou na disseminação e maior freqüência do direcionamento destes termos à noção de criança relacionando-os, embora de modo incipiente, com a fase da vida que determina a infância.

É por volta do século XVIII que a sociedade começa a apresentar mudanças acerca da concepção da infância. É interessante perceber também que, até esse período, tampouco existia discernimento entre ser criança e ser adolescente; não havia distinção entre a infância e a adolescência. A dimensão social do sentimento sobre a infância desponta na sociedade durante o século XIII, portanto, e, pouco a pouco este sentimento vai sofrendo modificações, delineando-se com um significado mais moderno no século XIX. Já o significado da adolescência, com o sentido que entendemos hoje, se perfigura tempos depois, durante o século XX, imbuído de intenções para reavivar sentimentos e criar novos valores a partir da figura de força, vivacidade e alegria que configura o adolescente em substituição à velhice, com especial interesse em inspirar os ideais de guerra⁴.

Essa nova imagem lançada sobre a criança⁵ acompanha também as mudanças ocorridas durante o mundo moderno do século XIX. Transformações de ordem econômica, política e sociocultural no cenário internacional influenciaram, sobremaneira, para a construção dessa

⁴ Ariès comenta, inclusive, a generalização e banalização deste sentimento durante o pós-guerra de 1914, em que os combatentes da frente de batalha se opuseram às velhas gerações de retaguarda, sendo esse sentimento identificado em todos os países beligerantes (Ariès, 1978: 47).

⁵ Em alguns momentos iremos recorrer ao uso do termo criança/infância estendendo sua abrangência também para adolescente/adolescência, no sentido de facilitar a escrita textual do trabalho.

compreensão da criança e do adolescente enquanto pessoas frágeis, necessitando proteção, atenção e cuidados específicos (RIZZINI, 2008).

Esta mudança de visão acerca destes conceitos constitui-se em meio a um cenário em que o mundo passa a refletir o comportamento humano sobre o olhar da ciência. As descobertas científicas apontam novas perspectivas para a origem da vida e das coisas, buscando sua interpretação a partir de fatores biopsicossociais. As influências decorrentes dos estudos de Darwin, com a Teoria da Evolução das espécies e de Freud, com a psicanálise, por exemplo, contribuíram para as mudanças ocorridas nesse processo.

Trata-se também do período de crescimento do capitalismo e da expansão da industrialização nos países europeus, de alterações provocadas no mundo do trabalho a partir das transformações no modo de produção e da urbanização crescente dos países latino-americanos, inclusive o Brasil.

Alterações demográficas e mudanças ocorridas no formato das habitações vieram desligar o grupo familiar e seus membros do contato direto com a rua e com as pessoas, retirando das moradias o caráter de espaço público que possuíam, para transformá-lo em um ambiente privado, abrigando a intimidade e sentimentos do cotidiano da família de maneira distanciada dos olhos coletivos. A criação do espaço privado, portanto, deu início à vida privada e, na medida em que se dão essas modificações, há um redimensionamento das funções sociais desempenhadas pelos espaços públicos e privados, bem como dos papéis direcionados à família, ao Estado e à sociedade, quanto às responsabilidades nas esferas da sua proteção e cuidado no tocante à socialização da criança (PROST & VICENTE, 1992).

Esses hábitos e costumes vieram se desenvolver primeiramente entre a burguesia e, com eles, desenvolve-se também a formação de um novo conceito de família: a família nuclear burguesa, constituída pelo pai, mãe e filhos. Por sua vez, o Estado passa a interferir cada vez mais

em aspectos como a educação, a saúde e a religião, tomando frente na condução de ações que eram antes destinadas às comunidades. As relações de sentimento e a supervalorização do campo emocional nas relações familiares, entre outras mudanças, “como novas atitudes em relação ao corpo, gosto pelo isolamento, entre outras, contribuíram para uma nova maneira de conceber a família”. Esta “tende a tornar-se lugar de refúgio, onde se estabelecem relações de sentimento entre o casal e os filhos, e lugar de atenção à infância” (PADILHA, 2006: 138).

Outra grande transformação diz respeito ao mundo do trabalho. Este, por sua vez deixa a esfera do privado e passa fazer parte da vida na esfera pública. Os locais de trabalho são deslocados dos ambientes domésticos, escapando à organização da vida familiar, para serem regidos e normatizados por contratos coletivos estabelecidos por órgãos privados. As pessoas passam a dividir seu tempo entre seus lares e o ambiente de trabalho permanecendo mais tempo fora, que dentro de casa; toda a família é mobilizada a desenvolver atividades diferenciadas de quando o domicílio e o trabalho ocupavam o mesmo espaço físico. O orçamento doméstico também sofre alterações, visto o assalariamento da mão-de-obra do trabalhador e a perda de domínio sobre o lucro total da produção (PROST & VICENTE, 1996).

Todo esse intenso processo de modificações provocaram significativos rebatimentos no *modus vivendis* da sociedade de forma geral e, em especial, na esfera doméstica. Posto que é no ambiente doméstico onde privilegiadamente vive a criança, considerar-se-á as modificações sofridas nesse espaço para o entendimento das transformações ocasionadas na infância e na adolescência como matérias, a partir de então, de intervenção do Estado.

Com isso,

O interesse pela infância, nitidamente mais aguçado e de natureza diversa daquela observada nos séculos anteriores, deve ser entendido como reflexo dos contornos das novas idéias. A criança deixa de ocupar uma posição secundária e mesmo

desimportante na família e na sociedade e passa a ser percebida como valioso patrimônio de uma nação; como '*chave para o futuro*', um ser em formação – '*ductil e moldavel*' - que tanto pode ser transformado em 'homem de bem' (elemento útil para o progresso da nação) ou num '*degenerado*' (um vicioso inútil para os cofres públicos) (RIZZINI, 2008:24).

Encontramos no corpo da citação acima a concepção civilizadora e de progresso que inspiraram os ideais políticos do Estado e fez recair sobre a criança essa simbologia da esperança, de '*futuro da nação*' para a formação dos *novos cidadãos (sic)*. Prosperava a partir dessa concepção, o discurso salvacionista que iria nortear a intervenção e controle do Estado sobre a infância e juventude por um largo espaço de tempo, deixando, inclusive, resistentes marcas de um modelo de intervenção social que, embora não mais se encontre presente no plano do discurso político e institucional-legal, se conserva ainda latente, ou mesmo se manifesta em algumas práticas cotidianas de atendimento às crianças e adolescentes nos dias atuais.

O Brasil acompanhou e recebeu as influências deste novo tratamento dirigido à infância. A tendência disciplinadora e corretivo-punitiva de formar a personalidade da criança, com fins de moldar um adulto e cidadão exemplar permeou diversos momentos da formação histórico-social e política do país. As ações de assistência à infância que antes eram compartilhadas apenas pela família e a Igreja passaram a ter co-participação por parte do poder público que, ao reconhecer as questões pertinentes à infância como sendo de sua responsabilidade e administração, direcionou sua intervenção para o âmbito do controle e da regulação social.

As produções literárias e científicas voltadas ao estudo das perspectivas históricas que perpassaram a área da infância e juventude no Brasil⁶ registram a trajetória de proteção à criança

⁶ Podemos citar duas obras, a exemplo dessas produções, as quais concentram um bom material de sistematização e análise histórica da infância no Brasil, a saber: Olhares sobre a Criança no Brasil – Séculos XIX e XX, organizado

constituída por momentos – não sistematicamente delimitados, é claro – em que os olhares dirigidos a este segmento ora oscilaram entre focos diferenciados, ora se mesclaram, no sentido de organizar e atuar na composição das ações que recaíam em uma visão moralizadora sobre a infância considerada desvalida e abandonada.

Durante o início do século XIX, as ações iniciadas para atender ao abandono material de crianças e adolescentes estiveram centradas nas perspectivas higienista, assistencialista e repressora. No campo da medicina e da saúde, deu-se ênfase aos cuidados com o corpo e a higiene. A visão caritativa e filantrópica, por sua vez, demarcou espaço nos processos educacionais e na criação e organização de instituições de atendimento. Atrelado tanto ao discurso higienista, quanto ao filantrópico, o Poder Judiciário operou especialmente na aplicação de medidas coercitivas e punitivas, tendo, contudo, dominado predominantemente entre as demais instituições o campo interventivo na área da infância⁷ (ABREU & MARTINEZ, 1997).

Íamos, assim, na associação das ações desenvolvidas por esses setores, pouco a pouco se delineando, então, o conjunto de sujeitos que constituiriam a protoforma do que hoje identificamos como rede de proteção social à criança e ao adolescente. Como destaca Abreu e Martinez (idem: 34),

Médicos, filantropos, pedagogos, educadores leigos e religiosos, juristas, antes mesmo do advento República e no alvorecer do século atual, continuaram atuando em Sociedades e Associações, na imprensa, nas instituições públicas e privadas, no Parlamento e nos diversos cargos públicos, no sentido de promover diversas modalidades de atendimento à infância, principalmente àquela pertencente aos setores populares. Creches, hospitais, escolas públicas, clínicas, abrigos, asilos, institutos de

pela pesquisadora Prof^a Irene Rizzini, e O Século Perdido – Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil – este último de sua autoria.

⁷ A exemplo dessa predominância da intervenção judicial no atendimento à infância temos a implantação do Serviço Social em Pernambuco, bem como a instalação da Escola de Serviço Social dirigida para a formação de novos profissionais, como iniciativa tomada pelo Juiz Rodolfo Aureliano, em 1938.

educação profissional, etc. foram exemplos de diversas instituições fundadas para viabilizar a intervenção social sobre as famílias e seus filhos.

O sutil comentário feito pelas autoras supracitadas, quando elas observam que toda a “parafernália” montada para atender às necessidades da criança àquela época estava mais precisamente direcionada aos setores populares, nos revela, na verdade, um elemento de extrema relevância para pensar a idéia e visão de infância pela qual a sociedade concebia as intervenções propostas e que revestia (como ainda reveste) os aparatos de proteção à infância: a concepção de *infância em perigo e de infância perigosa*.

É preciso atentar para o fato de que ao longo desses anos essa concepção vigorou na condução das intervenções sociais e na construção de uma política de atendimento à infância e juventude voltada às crianças e adolescentes em situação de pobreza, visto que as ações de *prevenção, educação, de recuperação e repressão* eram destinadas a trabalhar e corrigir aspectos da formação biológica e psicossocial, os quais associados aos conceitos de *degeneração, criminalidade, ociosidade, vagabundagem e delinqüência*, eram apontados como características potenciais do caráter das classes populares. À criança e ao adolescente pobre recaíam dois condicionantes: estar “doente”, contaminado pelas “patologias” sociais, ou estar no perigo iminente de o ser⁸.

Demarca-se, aí, uma dualidade na concepção de infância: “de um lado, a *criança* mantida sob os cuidados da família, para a qual estava reservada a cidadania; e do outro, o *menor*,

⁸ Percebemos nestes conceitos a presença influente das correntes teóricas funcionalistas e positivistas, as quais defendem uma visão de sociedade com base em metodologias fundamentadas nas ciências naturais. As explicações lançadas aos fenômenos sociais comparam o funcionamento da sociedade ao funcionamento do organismo e, qualquer desequilíbrio em seu sistema harmônico, corresponderia a uma ameaça à ordem vigente. Essas concepções teóricas influenciaram de forma marcante o pensamento político brasileiro, tanto que a frase “Ordem e Progresso”, encontrada ao centro da bandeira nacional, explicita essa inspiração positivista.

mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis, de medidas filantrópicas, educativo-repressivas e programas assistenciais” (RIZZINI, 2008:29).

O Estatuto da Criança e do Adolescente surge com o intuito de dar total cisão a este modo de pensar e atuar sobre a questão da infância e da adolescência. Em seus princípios, a criança e o adolescente são elevados ao patamar de prioridade absoluta para a sociedade, vigorando a noção de garantia plena e universal de direitos de cidadania, os quais têm a finalidade de promover a proteção integral da vida e viabilizar condições favoráveis em todas as esferas para propiciar um desenvolvimento pessoal e social saudável.

As crianças e adolescentes que se encontram em situações que não correspondam a esse padrão de proteção, ou seja, que tiveram ou encontram-se no limiar de terem esses direitos violados⁹, são compreendidas sob o olhar da legislação no atual contexto político da proteção social a partir da noção de *risco e vulnerabilidade social*¹⁰ em contraposição à concepção de

⁹ No terceiro capítulo, item 3.2 deste trabalho, serão fornecidos dados estatísticos sobre a situação social dessa população.

¹⁰ Os conceitos de risco e vulnerabilidade social apresentam algumas questões polêmicas em relação à sua utilização, especialmente no campo das políticas sociais. O termo *risco* começou a ser empregado pelos comerciantes marítimos, que observando a perda de mercadorias valiosas durante as práticas de comércio, passaram a observar as probabilidades relacionadas às situações que provocavam essas perdas, sendo elas estimadas como risco. Em um contexto mais recente, o conceito de risco passou a ser utilizado em pesquisas científicas no âmbito da saúde, especialmente na área de epidemiologia para analisar padrões patológicos dentro de determinadas populações, as quais passaram a ser identificadas como grupos de risco (Hutz *et al*, 2005). A utilização desse conceito, com base nessa perspectiva, acabou disseminando situações de preconceito e discriminação na sociedade, e associando a noção de risco uma visão estigmatizante dessa população. O emprego desse termo no campo das ciências sociais requer uma visão mais deslocada do plano objetivo e dotada de análises mais complexas, visto os fatores subjetivos presentes nas relações sociais. Entretanto, a idéia que se apresenta para caracterizar os fatores de risco está relacionada a eventos negativos da vida, e que, quando presentes, aumenta a probabilidade de o indivíduo apresentar problemas físicos, sociais ou emocionais (Idem). Apesar disso, não há uma relação causa-consequência direta, uma vez que a presença do fator de risco apenas aumenta a probabilidade de ocorrência dessas dificuldades, mas não é determinante deste efeito. Apesar de fatores como pobreza ou conflitos familiares serem potencialmente prejudiciais ao desenvolvimento de uma pessoa, tais fatores terão efeitos diferenciados, operarão de forma variada sobre diferentes indivíduos, dependendo de quanto vulneráveis eles se encontram (Ibidem). Com base na PNAS (2004), por vulnerabilidade social entende-se a situação de fragilidade em que estes indivíduos se encontram, apresentando dificuldades para enfrentar ou superar essas situações possíveis causadoras de danos pessoal e social. São consideradas situações de risco a ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

criança perigosa ou em perigo de o ser. Esses novos conceitos aparecem como a pretensão de ocasionar não somente uma mudança de nomenclatura, mas também uma mudança nas concepções outrora formatadas, uma vez que admite e reconhece as condições injustas e desiguais a que estas crianças encontram-se submetidas na sociedade.

Não obstante, é inegável perceber que ainda há contida nestas idéias a presença de um ranço histórico que ainda não se desvencilhou totalmente de preconceitos que confundem descaso e abandono social como ameaça à ordem. Estas ações continuam sendo pensadas para as crianças e adolescentes com baixo nível socioeconômico, ou em situações de miserabilidade; para as famílias numerosas, ou para os casos em que os pais são separados, desempregados e com baixa escolaridade; para as comunidades que apresentam altos níveis de violência e segregação social.

É necessário demarcar os avanços alcançados com a construção de um novo paradigma que aponta a compreensão da criança e do adolescente enquanto *sujeitos de direitos, em condições especiais de formação e desenvolvimento*, bem como o reordenamento da política de atendimento da população infanto-juvenil nestas quase duas décadas em que o ECA está em vigor.

Porém, face à nossa realidade, ainda apresentamos diversas situações de desproteção social em que se encontram inúmeras crianças e adolescentes, ficando para nós o desafio de fortalecer e legitimar as esferas de garantias de direitos e caminharmos para além dos obstáculos que se interpõem à real efetivação da previsão institucional-legal.

1.2- Mudança de paradigma – da Doutrina da Situação Irregular à Doutrina de Proteção Integral

A questão da infância e adolescência, tal como a forma de concebê-la, não se encontra descolada da estrutura social em seus aspectos mais gerais. Ao contrário, é, sem dúvida, reflexo da condução sociopolítica, econômica e cultural em que está organizada a nossa sociedade. A construção de políticas de proteção à infância e à adolescência é algo historicamente determinado e faz parte de um processo de lutas em nosso país no âmbito da conquista dos direitos sociais.

Ao nos referirmos com maior precisão a esse período – situamos tal discussão no contexto da década de 1980 – período em que a conjuntura sócio-política e econômica interna do país vivenciava um momento de crise que já vinha se estendendo desde 1970. Esse processo esteve diretamente ligado a questões estruturais determinadas pela crise do Capital e crise do Estado de Bem-Estar Social¹¹ no cenário internacional, que, a partir da fragilização do seu modelo de proteção social – fundamentado no estilo beveridgiano/keynesiano¹², refletiu conseqüências marcantes no âmbito da formulação e funcionamento das políticas sociais dos países capitalistas industrializados periféricos. Com isso, o Brasil também vivenciava os rebatimentos provocados por esta crise, tendo sua área socioeconômica duramente afetada pelo aumento do desemprego, da dívida externa, crescimento negativo e pela hiperinflação.

Esses aspectos abriram margem para que a sociedade civil ganhasse expressão em seus questionamentos e desse vazão à pauta de redemocratização política, em repúdio ao regime

¹¹ Comentários elucidativos referentes ao Estado de Bem-Estar serão realizados no capítulo posterior.

¹² O termo beveridgiano refere-se ao modelo de seguridade social proposto por William Beveridge, que, em 1942, na Inglaterra, apresentou ao governo inglês uma proposta universalizante do que seria entendido como seguro social. Consolidado pelo economista inglês John Maynard Keynes, o *keynesianismo* propunha a concepção do sistema do pleno emprego, tendo o Estado papel fundamental na regulação econômica e na responsabilidade de garantir proteção social à população. Estes dois modelos contribuíram de forma significativa para a estruturação do Estado-de-Bem-Estar-Social, a partir da segunda metade do século XX (Pereira, 2006).

ditatorial-militar. Outro fator de grande relevância e visibilidade no contexto dessas modificações no cenário nacional foram as pressões provocadas pelos organismos internacionais, tal como a Organização das Nações Unidas – ONU, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, a Organização Internacional do Trabalho – OIT e a Organização Mundial de Saúde – OMS, entre outros, para que a problemática da infância e adolescência fosse lançada no centro da discussão dos direitos humanos (PADILHA, 2006).

Nesse contexto, também era crescente o número de movimentos sociais contestadores da ordem vigente. Tal como aponta Rizzini (*et al*: 2003, p. 18), “este é um período caracterizado pela crise econômica nacional e global. Fase em que o regime ditatorial começa a desintegrar-se; inicia-se o aumento da organização de movimentos sociais e democráticos”.

Em relação a esses movimentos sociais, destacamos a participação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMR, em suas contribuições para trazer à tona a discussão sobre a infância no Brasil, em especial sobre a realidade de crianças e adolescentes em situação de rua, enquanto segmento que está sempre à margem das políticas de atendimento. O MNMR exerceu fundamental importância no processo constituinte naquele momento histórico, elevando a discussão sobre os Direitos Humanos e apresentando as propostas ampliadoras dos direitos dirigidos às crianças e aos adolescentes, tal como ora se encontram previstos na Constituição Federal.

A consolidação de um instrumento que garantisse de forma abrangente o direito a essa proteção é, sobretudo, conquista dessas lutas coletivas compartilhadas com os variados grupos sociais implicados nesse processo. O resultado desses esforços lançados pelos movimentos sociais, iniciados com o processo de democratização do país e com a apresentação da proposta de elaboração de uma nova Constituição, culminou com a promulgação da Constituição Federal de

1988, a qual regulamenta e assegura nos seus artigos 227 e 228¹³ essa noção de proteção ampliada à infância e à adolescência.

O Estatuto da Criança e do Adolescente inaugura, portanto, uma nova ótica estruturadora do tratamento atribuído à infância e à adolescência no Brasil. Ele se tornou para nós, a partir de 1990, nosso principal instrumento norteador da política de atenção à criança e ao adolescente. Através do que nele está previsto – a partir da organização do Sistema de Garantia de Direitos, é direcionado o foco de atendimento, operacionalizadas e integradas as ações e pensadas as estratégias diversas de intervenção. É também à luz do Estatuto que os profissionais da área social realizam a elaboração e articulação de políticas, programas, projetos e serviços sociais.

Realizando um breve resgate dos parâmetros anteriores que norteavam a política de atendimento à infância, temos melhor compreensão sobre as transformações que o ECA vem demarcar nesse campo.

Como já foi pontuada no tópico anterior, a assistência à infância – quando escapava às possibilidades da família em provê-la, ficava a cargo da caridade e benemerência das instituições filantrópicas realizá-la. Percebe-se, desse modo, o descaso e ausência do Estado face a esta questão, até pelo menos o início do século XX, quando com a Lei nº 844 de 10/10/1902, elaborada por Cândido Mota, surgem as primeiras instituições de caráter predominantemente repressivo para lidar com a problemática do “*menor abandonado*”.

Pressões ocorridas no panorama sociopolítico internacional provocaram a ampliação da intervenção do Estado nesta ótica e, em 1924, a Liga das Nações proclamou a primeira Carta dos

¹³ O Texto Constitucional de 1988 discorre no *caput* do artigo 227: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. Já o seu artigo 228 reza que: “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”.

Direitos Universais da Criança, a qual teve sua versão aperfeiçoada em 1959, transformando-se na Declaração Universal dos Direitos da Criança. Esta Declaração conclamava os Estados a instituírem como política pública a responsabilidade pela assistência e proteção à infância necessitada.

Embora no Brasil essa iniciativa, no âmbito político, tenha iniciado por volta de 1930, destacando-se, nesse sentido, a promulgação do Código de Menores Lei 17.943-A, de 10 de outubro de 1927, seus aspectos essenciais conservavam, todavia, um caráter nitidamente sancionatório e punitivo.

No intuito de superar a concepção de um modelo correcional e repressivo delineado pelo Código de 1927, a política de proteção à infância “avança” modificando a legislação, a qual incorpora a partir de então em seu conteúdo, um modelo assistencialista, fundamentado na concepção do *menor* como alvo de carências psicobiológicas, sociais e culturais (SIMÕES, 2007). Nessa perspectiva, o Código de Menores de 1927 é alterado, vindo a vigorar o novo Código de Menores Lei nº 6.697, em 10 de outubro de 1979 – o qual viria apresentar a conceituação jurídica do *menor em situação irregular* (Idem).

Embora o Código de Menores de 1979 tenha conformado no bojo de sua estruturação um caráter extremamente repressor e punitivo em função das “irregularidades” cometidas pelo *menor*, ele, à dada medida, expressa para o período em que foi elaborado, inovações legais no que diz respeito à proteção social infanto-juvenil, apresentando avanços em suas reformulações jurídicas em comparação ao Código de 1927.

Vale destacar também as perspectivas que estas legislações lançavam sobre a família para justificar a *situação irregular* em que a criança se encontrava. Compreendida como única responsável pela proteção e cuidados com as crianças, as famílias que “falhassem” no

desempenho dessa responsabilidade era considerada incapaz, julgada e culpabilizada pela desproteção social da criança.

Desse modo, percebe-se que as necessidades de sobrevivência constituídas pelas precárias estruturas de habitação, saúde e escolarização, pela exposição constante a ambientes de alta violência urbana, pelo desemprego e tantas outras condições degradáveis de vida a que estas famílias estavam submetidas, não se colocavam como determinantes na raiz das dificuldades enfrentadas por uma parcela significativa desses grupos em prover proteção e cuidados adequados aos seus filhos, enquanto conseqüências de fatores de ordem histórico-social e estrutural decorrentes da barbárie instaurada a partir das transformações estabelecidas na sociedade para organização da produção na órbita do capital.

Tal entendimento sobre estas questões que envolvem a condição da infância em situações, hoje caracterizadas como violações de direitos, foi sendo modificada *pari passu*, até obterem sua legitimação na atual Constituição Federal e no ECA.

Verificamos nos dois Códigos de Menores (1927 e 1979), o perfil legal e institucional que delineou a atuação do Estado na implantação da política de proteção à infância. Apesar de apresentarem características distintas no tocante às suas formulações teóricas e intencionalidades, como bem observa Padilha (2006), estas duas legislações revelaram em sua aplicação, os interesses do Estado em estabelecer uma política de controle e coerção fundamentada em concepções positivistas e liberais, de perspectiva corretiva e natureza protecionista voltadas para regulação das classes populares.

Como vemos, a política de proteção e assistência à infância registra a existência de dois grandes paradigmas: o princípio da Doutrina da Infância em Situação Irregular, que influenciou os Códigos de Menores de 1927 e 1979, e o Princípio da Doutrina da Proteção integral, adotada a partir da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (Idem, 2006).

Passaremos a analisar a composição atual dessa política de proteção, a partir de sua estruturação com o ECA.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8069/90 passa a implementar, portanto, uma proposta universalizante de proteção integral e garantia de direitos para a população infanto-juvenil de até 18 anos de idade, e para os casos excepcionais previsto na Lei, até os 21 anos. Sob a compreensão do Estatuto, todas as crianças e adolescentes sem distinção de classe devem receber condições igualitárias e universais para a plenitude do seu desenvolvimento enquanto pessoa humana.

Em consonância com os paradigmas internacionais de proteção integral vigentes¹⁴, apresenta instrumentos estratégicos de mobilização e de construção de uma cultura institucional diferenciada, bem como vislumbra um novo padrão para o modelo de gestão das políticas públicas, reordenando a relação entre os entes federativos, inclusive com a expressa participação da sociedade civil organizada.

Seus princípios norteadores estão fundamentados na: 1) ampla priorização da efetivação dos direitos da criança e do adolescente; 2) descentralização político-administrativa; e, 3) na participação da população na formulação de políticas públicas e no controle das ações.

Visa também, a partir destes princípios, consubstanciar objetivos como: lançar por terra o uso das categorias ideológicas e estigmatizantes do “menor” em detrimento à noção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos; fomentar práticas de desjurisdicização e despolicialização da questão da infância para que esta seja entendida no contexto da justiça social; municipalização do atendimento dos direitos de assistência social e proteção especial;

¹⁴ Citamos: a Declaração Universal dos Direitos do Homem; Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959); a Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos da Criança (ONU, 20 de novembro de 1989), ratificada pelo Brasil (Decreto 99.710/99); a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos Anos 90.

priorização obrigatória do atendimento às necessidades da população infanto-juvenil em todos os níveis da sociedade e do Estado; ênfase das políticas sociais básicas; humanização do atendimento direto de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social por qualquer motivo; participação democrática da população nas políticas públicas de atendimento em todos os níveis; criação de mecanismos e instrumentos para efetivação de direitos.

No bojo de sua estruturação, institui ações de caráter protetivo em uma visão integral, dispondo de medidas protetivas gerais e especiais contra a ameaça e a violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, e de caráter socioeducativo, que compreende as medidas socioeducativas, destinadas a estabelecer ações de responsabilização de cunho orientador e pedagógico, aos adolescentes que se encontram em conflito com a lei por cometimento de ato infracional¹⁵. No caso de crianças em até 12 anos envolvidas na prática de infrações, recorre-se à aplicação das medidas de proteção para este fim.

Toda essa estrutura ganha materialidade com a organização do Sistema de Garantia de Direitos, o qual identificamos como sendo um conjunto de esforços realizados em diferentes esferas e por diversos sujeitos sociais, no sentido de garantir proteção integral através da operacionalização dos princípios, efetivação das normas e implementação dos mecanismos de promoção, defesa e controle dos direitos de crianças e adolescentes, considerados eixos de ação previstos por esta Lei. Fazem parte desse sistema: a família, as organizações da sociedade civil (instituições sociais, associações comunitárias, sindicatos, escolas, empresas), os Conselhos de

¹⁵ Crianças e adolescentes são considerados inimputáveis nos termos da Lei (art. 27 CP). A inimputabilidade, no entanto, não pode ser confundida com impunidade, visto que o ECA prevê e estabelece a responsabilização ao adolescente autor de ato infracional. Todavia, essa responsabilização deve levar em conta a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e ser condizente à gravidade e potencial de agressividade do ato, adaptando as disposições de direito material e processual à garantia dos direitos infanto-juvenis.

Direitos, Conselhos Tutelares e as diferentes instâncias do poder público (Ministério Público, Juizado da Infância e da Juventude, Defensoria Pública, Secretaria de Segurança Pública)¹⁶.

Um ponto importante a ser destacado, observando a proposta de integralidade dessa proteção é a concreta interligação e interlocução destes setores para atingir efetividade nas ações desenvolvidas. Além disso, faz-se necessário lançar o olhar para o nível de intersetorialidade das demais políticas públicas nesse contexto. Uma vez que essa visão integral de proteção que o ECA aponta, quando prevê a garantia dos direitos humanos fundamentais – direito à vida, à saúde, à liberdade, respeito e dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, cultura e lazer - requer que de fato sejam concretizadas linhas de ação unificadas entre todos os agentes que compõem de forma mais específica o Sistema de Garantia de Direitos, mas sobretudo, entre as políticas sociais nas áreas de assistência social, saúde, educação, habitação, assistência social e previdência social, no sentido de lançar mão de estratégias de atendimento minimamente alcançáveis às necessidades apresentadas por este segmento e seus familiares.

Faz-se outra importante ressalva para o papel designado à família nesta conjuntura. De acordo com as disposições constitucionais, a proteção e cuidados com os filhos passam a ser compartilhados com o Estado e a sociedade. Por sua vez, a família é vista como instituição prioritária no cumprimento dessas responsabilidades, repartindo este dever com a comunidade e o poder público. A atuação do Estado é assinalada, portanto, com o caráter temporário e supletivo¹⁷.

¹⁶ Alguns destes mecanismos, como os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares, por exemplo, só vieram a ter materialidade a partir do ECA e da Constituição Federal. Para maiores detalhes a respeito das atribuições e funcionamento desses mecanismos, consultar: “Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral”. CENDHEC, 1999.

¹⁷ O caráter supletivo corresponde à intervenção do Estado para atender às necessidades básicas de vida lançadas por crianças e adolescentes, cujas famílias, por quaisquer circunstâncias, estejam impossibilitadas de fazê-la. Já o caráter temporário implica em retirar do Estado o perfil tutelador, conferindo às suas ações um perfil transitório para àqueles que delas necessitarem, permitindo assim, aos seus usuários, uma vez supridas suas necessidades, alcançarem sua desvinculação desse atendimento.

Nesse sentido, vale lembrar que, embora o ECA institua-se enquanto Lei inovadora, trazendo um outro olhar e uma postura política diferenciada para a área da infância e juventude, ele se insere, desde sua concepção à sua aplicação na dinâmica contraditória que estrutura a lógica das políticas sociais, em um contexto político delimitado pela entrada e posterior permanência da agenda neoliberal no país.

É nesse tenso terreno que se inscreve o cotidiano da realidade de crianças e adolescentes, o qual reflete possibilidades e limitações dessas instituições sociais, em especial das famílias, em cumprir com as funções para elas dispostas.

Os direitos sociais proclamados e garantidos nos estatutos legais nem sempre alcançam materialidade, visto que sua real efetividade depende de um complexo de fatores que perpassam, sobretudo, o campo das decisões políticas e governamentais.

As políticas públicas podem se caracterizar em uma ferramenta de controle social para o Estado e o capital, mas encontramos nela também, o seu caráter de instrumento de efetivação de direitos. Como aponta Faleiros (1995:49),

Não consideramos a política social como uma função exclusiva do capital para controle ou reprodução da força de trabalho, ou para favorecer a acumulação capitalista, nem exclusivamente uma conquista dos trabalhadores, mas o resultado de um processo ou de um confronto de estratégias institucionais e das forças sociais num determinado contexto histórico onde podem prevalecer uma ou várias das dimensões aqui assinaladas.

Porém o que já foi dito até o momento não tem a intenção de confundir ou encerrar a discussão da garantia de direitos da criança e do adolescente unicamente com o ECA. O intuito é elevar a discussão a algo mais amplo, que são os constantes desafios a nós lançados nesse campo

para a superação da desigualdade e opressão, maquiada muitas vezes por uma cidadania limitada ao plano do discurso.

1.3- Crianças, adolescentes e convivência familiar

Por trás das crianças e adolescentes expostos a situações de violação de direitos há também uma família com seus direitos sociais desassistidos. Garantir o bem-estar social da criança é, ao mesmo tempo, fornecer à sua família condições básicas e suporte necessário e correspondente às suas necessidades para que suas funções sociais sejam de fato desenvolvidas. Pensar a condição da criança e do adolescente hoje é pensar no seu contexto familiar; e estas reflexões sobre a família requerem, por sua vez, uma ligação intrínseca de suas relações com o campo das políticas sociais.

Inicialmente, poderíamos lançar as perguntas: de qual, ou de quais famílias estamos falando? A instituição família e seu significado sofreram, ao longo do decurso histórico, uma série de transformações conceituais e simbólicas, associadas ao dinâmico processo da estrutura social. Podemos utilizar um conceito para definir o que é família? E o que ela significa para a sociedade? Estas são perguntas difíceis e requerem respostas extremamente complexas. No entanto, serão feitas, a seguir, algumas observações sobre estes aspectos.

Os fatores de ordem natural que procuravam caracterizar a família, tal como a procriação, os laços de consangüinidade as relações de parentesco já não são mais suficientes para definir família: as relações de identidade e afetividade também são consideradas para conceituá-la. Já não dá tampouco para defini-la através de um modelo: a família é reconhecida hoje na sua pluralidade de arranjos como sendo uma instituição mutável, dinâmica, pluriforme e multifacetada. Qualquer intenção de concebê-la através de um modelo específico trará consigo a

uma construção idealizada e deslocada do real. As concepções que “satanizavam” ou “santificavam” as funções da família também já foram alvo de críticas e hoje prevalecem abordagens cautelosas sobre o tema considerando-se as características de contradição e conflito que permeiam a relação e convivência entre seus membros.

No entanto, há algo que se apresenta de forma consensual: considerando todos esses aspectos, a família ainda é concebida como o principal espaço de socialização, desenvolvimento, cuidado e proteção aos indivíduos, especialmente às crianças e adolescentes.

O grupo familiar é, também, o “núcleo em torno do qual as pessoas se unem, primordialmente por razões afetivas, dentro de um projeto de vida comum, em que compartilham um cotidiano e, no decorrer das trocas intersubjetivas, transmitem tradições, planejam seu futuro, acolhem-se, atendem idosos, formam crianças e adolescentes” (SZIMANSKY, 2002:10).

A despeito das definições oficiais, a noção de família hoje se amplia, podendo ser observados vários tipos de composição familiar:

1) família nuclear, incluindo duas gerações, com filhos biológicos; 2) famílias extensas, incluindo três ou quatro gerações; 3) famílias adotivas temporárias; 4) famílias adotivas que podem ser bi-raciais ou multiculturais; 5) casais; 6) famílias monoparentais chefiadas por pai ou mãe; 7) casais homossexuais com ou sem crianças; 8) famílias reconstituídas depois do divórcio; 9) várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo (Idem)¹⁸.

Tomando por base estes elementos, adotar-se-á neste trabalho, a percepção da família “apreendendo-a no movimento historicamente situado, a partir da perspectiva da totalidade das formações econômico-sociais concretas” (MEZÀROS, apud PADILHA, 2006: 148).

¹⁸ Acrescenta-se às considerações de Fávero, a família unipessoal – correspondente aos indivíduos que residem sozinhos.

É preciso salientar a importância da família como um “espaço de socialização, proteção, reprodução e formação dos indivíduos” (SALES, 2006: 06). No entanto, a capacidade de prover as necessidades de seus membros encontra-se estreitamente dependente da posição que ocupa nas relações de produção e no mercado de trabalho.

Nesse sentido, destacam-se alguns elementos que, fundados em práticas ideológicas da despolitização da questão social e em uma cultura de desumanização, provocam sérios rebatimentos na vida social e familiar.

No Brasil, pesquisas revelam o grau de barbárie e a grave escassez de recursos materiais que atingem atualmente uma parcela considerável dos trabalhadores. Segundo as estatísticas, o país possui 33% (ou seja, cerca de 1/3) de sua população, o que corresponde mais ou menos a 50 milhões de brasileiros, sobrevivendo com uma renda mensal de R\$79,00 (setenta e nove reais)”. (FGV,2004, *apud* MARANHÃO, 2006:38).

Como atesta Sales (2006), é a família responsável pelo cultivo da sociabilidade e das relações de reciprocidade, permitindo forjar identidades, projetos e histórias de vida. Nesse sentido, a fragilização dos laços familiares por parte dos rebatimentos sócio-econômicos atinge, portanto, importantes raízes da vida dos indivíduos sociais.

As grandes mudanças que têm ocorrido nos arranjos familiares no Brasil, evidenciada ao longo dos censos das últimas décadas foram a redução do tamanho médio da família, a redução da taxa de fecundidade e o aumento do número de famílias cuja pessoa de referência é uma mulher¹⁹. Em 1993, o percentual de famílias que tinham uma mulher como pessoa de referência era de 22,3% e em 2003 passou a 28,8%, mantendo-se grandes diferenças regionais. Na região sul, por exemplo, este percentual passou de 18,6% para 26,4% (PNCFC, 2006).

¹⁹ IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 2004.

A distribuição de famílias encontradas na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios, em 2004, era a seguinte: unipessoal, 9,9%; Casal sem filhos: 14,4%; Casal com filhos: 51,5%; Mulheres sem cônjuges e com filhos: 18,1%, outros tipos: 5,8%. Recalculando os percentuais apenas para aquelas famílias que têm crianças e adolescentes – ou seja, retirando as unidades domiciliares com uma pessoa, com casais sem filhos e outros tipos – pode-se ver que 25% das famílias são monoparentais e, se em 75% há um casal com filhos, isto não indica se o cônjuge da mãe é o pai das crianças. Ou seja, há um grande percentual de crianças e adolescentes vivendo em famílias cuja forma de organização não responde à idealização feita de uma família composta de pai, mãe e seus filhos em comum (PNCFC, 2006).

Observando os dados demográficos, já se tornou comum reconhecer que a família brasileira contemporânea apresenta arranjos diversos, e que a maioria das famílias que têm mulheres como figuras de referência está entre os mais pobres.

Segundo dados analisados por BOSCHETTI; BEHRING (2007:185), fornecidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em 2002, 32,1% dos domicílios brasileiros eram chefiados por mulheres. Com relação à Região Norte, esse índice passa para os 46,4% e na Região Sul para 43,4%, entre as áreas urbanas.

Continuando, indicam que a proporção de mulheres desenvolvendo ocupações precárias, em nível nacional, é de 61%, em detrimento dos homens, que apresentam índice de 54%. Em se tratando de mulheres negras, esse índice eleva-se a 71%, estando 41% delas concentrado nos espaços mais desprotegidos e precários do mercado de trabalho. No caso do fator desemprego, as mulheres negras ainda apresentam desvantagens em relação às mulheres brancas: 13,6% em relação a 10%, respectivamente. Porém, se considerar a faixa etária, entre as mulheres negras jovens esse número amplia para 25%. Entretanto, no que se refere ao emprego doméstico, as mulheres negras também compõem a maioria.

Identifica-se, com estes dados, a presente desigualdade de gênero e raça que perpassa a organização contemporânea das famílias brasileiras, identificando em seus traços o fenômeno da *feminilização da pobreza*.

Além disso, a dinâmica familiar, naturalmente marcada pela ocorrência de entradas e saídas de integrantes, registra, no caso das famílias pobres, movimentos ainda mais traumáticos, determinados pelas condições socioeconômicas e pela luta para sobreviver: migrações em busca de novas oportunidades; institucionalização de crianças, adolescentes, adultos e idosos; afastamento dos responsáveis por longos períodos em função da ocupação exercida, como o trabalho doméstico, por exemplo, entre inúmeras outras situações (RIZZINI: 2003).

São diversos os fatores de ordem política mais ampla que determinam os processos sociais que afetam as vidas de cada uma destas crianças e famílias, vítimas dessa cultura alienada. Assim, crianças e adolescentes de famílias socioeconomicamente vulneráveis têm as suas relações materiais e imateriais entendidas como parte do metabolismo da produção e reprodução social, que na sociedade contemporânea, encontram-se mediadas pela lógica do capital, o qual na perspectiva de Mezaros (*apud* LESSA, 1998: 139) se define como:

uma dinâmica, um modo e meio de mediação reprodutiva que a tudo abarca e domina (...). É um sistema claramente identificável de mediações o qual, nas suas formas adequadamente desenvolvidas, subordina estritamente todas as funções sócio-reprodutivas – das relações de gênero e de família às relações materiais de produção.

Embora conte eventualmente com relações de solidariedade parental ampliada e conterrânea, essas famílias em situação de pobreza têm experimentado uma crescente diminuição da sua capacidade de proteger os seus membros. Criar e educar os filhos, garantindo-lhes o

usufruto de todos os direitos de que são titulares como pessoas humanas em situação peculiar de desenvolvimento, tem sido uma tarefa muitas vezes impossível de ser cumprida pelas famílias submetidas a condições de vida precárias, sem garantia de alimento, de moradia, de trabalho, de assistência à saúde e de todos os serviços que definem uma vida minimamente digna no mundo contemporâneo. Tal situação no cenário social se configura como,

Expressões de regressão da sociabilidade que como o comprova a vida nas sociedades capitalistas contemporâneas, podem muito bem coexistir com alto níveis de desenvolvimento do ser social – nessas sociedades, a barbarização da vida social se afere exatamente pela escala em que as necessidades humanas, sociais, são de tal modo degradadas que sua satisfação retrocede ao nível do natural, animal” (NETTO & BRAZ, 2007:39).

É nesse contexto histórico e político que surge o apelo ao moralismo e às instituições tradicionais, como a família, para partilhar da contenção das expressões mais violentas dos conflitos sociais.

No entanto, se a família sempre esteve presente como mediadora de suporte social, não se pode perder de vista que o atual contexto é de agravamento da crise social e de um novo patamar, aos menos formalmente, nas relações político-institucionais; portanto, não se pode mais contentar com *velhos arranjos* – caracterizados por envolverem informalmente uma gama de sujeitos (parentes, vizinhos e amigos). Como instituição que se objetiva nas contradições da produção e reprodução social, a estrutura familiar também encontra na realidade suas contingências e limites.

Heller (1970: 19), demonstra que a família é um dos grupos primários onde começa o “*amadurecimento*” das habilidades do indivíduo para a vida cotidiana. Seguindo os passos dessa

autora, Padilha (2006: 169) conclui: “*a família tem um espaço, e um papel muito importante, pois é a instituição fundamental, segundo Heller, para o existir humano e para a objetivação do ser*”.

No entanto, reconhecendo essas potencialidades da família, nosso ponto de questionamento subsiste na instrumentalidade desta instituição social em favor do *status quo*, o que inegavelmente vem sendo gestado pelo capital, pois este submete as necessidades do grupo familiar a uma ótica despolitizada e de desefetivação de direitos.

Compreendemos que os processos analisados têm rebatimentos significativos na sociabilidade familiar de inúmeras crianças e adolescentes e, portanto, no comprometimento do desenvolvimento social individual e coletivo desses meninos e meninas. É incontestável a violência social presente no empreendimento da esfera pública em se eximir do dever de ampliar e universalizar o acesso aos direitos sociais.

Deixando no âmbito privado a dissolução das necessidades individuais e coletivas, o Estado se desonera dos seus deveres relativos à efetivação de direitos tanto das famílias no seu todo quanto das crianças e adolescentes em particular e, além de tudo, faz dessas famílias guardiãs dessa moral alienada e despolitiza os conteúdos dos conflitos que, de sociais, tentam, tendenciosamente passar a privados.

Ao situar o objeto em discussão no cerne da correlação de forças e conflitos existentes entre as classes sociais da sociedade capitalista moderna, lançaremos o olhar para a análise de suas mediações que se fazem presentes na sua dinâmica através do Estado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO II

Estado e Estratégias de Intervenção no Campo da Proteção Social*

2.1- As configurações da política social hoje

A Constituição Federal de 1988 consagra-se como o grande “divisor de águas” no contexto histórico da política social no Brasil. Marco das grandes modificações ocorridas no campo da proteção social brasileira, com ela institui-se um novo formato no plano do entendimento e implementação dos direitos sociais.

Mas é exatamente no bojo da redefinição dos parâmetros fundamentais deste campo que se instalam e até então residem grandes contrastes políticos, econômicos e sociais, os quais afetam diretamente a sua razão de ser.

A trajetória das políticas sociais no Brasil apresenta características assentadas em concepções que sofrem influência dos modelos liberais (com intervenções públicas tópicas e seletivas), dos modelos conservadores (cujas ações se amparam em medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais) e dos regimes social-democratas (inspirando-se em esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços). Ademais, todas essas características, em diferentes fases da sua trajetória²⁰, foram associadas ao perfil tradicional

* Algumas das reflexões presentes neste capítulo foram parcialmente desenvolvidas durante a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação da autora pela Universidade Federal de Pernambuco, no ano de 2005, intitulado: “Princípios do Projeto Ético-Político Profissional do Serviço Social e a Materialização da Política de Assistência Social”.

²⁰ No sentido de explicitar as particularidades da experiência brasileira no campo das políticas sociais, Potyara Pereira (2007: 127) lança mão da seguinte periodicização para esse processo:

- anterior a 1930: política social do *laissez-faire*;

- de 1930 a 1964: política social predominantemente populista, com laivos desenvolvimentistas;

da política nacional, cujos padrões lastreavam-se em práticas paternalistas, clientelistas e populistas (PEREIRA, 2007).

Considerando o rompimento com as “antigas” concepções que perpassaram a estruturação dessa política, centraremos o foco de análise nas reconfigurações situadas a partir da atual proposta do aparelho de proteção social, assinalado pela Carta Constitucional no fim da década de 1980. Esse período remonta o processo de reorganização de movimentos sociais e outros setores da sociedade civil – até então reprimidos pela ditadura militar instaurada no Brasil em 1964. As forças sociais iniciam um processo de mobilização, principiado já pelos fins da década de 1970, e que vai de encontro ao momento de crise política vivenciada pelo regime ditatorial, rearticulando, portanto, amplos setores da população e construindo, nesse sentido, o movimento da classe proletária na luta pela instituição de direitos sociais e pela consolidação de estratégias democráticas na condução política do país.

Nesse caso, o fim da década de 1970, especialmente o ano de 1978, se apresenta como conjuntura das lutas populares:

Reaparecem no cenário político forças sociais que recuperam o espaço vedado a partir de 64 e se expressam através dos movimentos sociais urbanos e rurais, do sindicalismo operário aliado aos intelectuais, profissionais e uma parcela da Igreja que se posiciona a favor dos oprimidos. Essas forças questionam as medidas econômicas refletidas na crescente pauperização da população (SPOSATI, 1998: 21).

Surgem novas reflexões em torno do enfrentamento da questão social: a classe trabalhadora realiza reivindicações, requerendo do Estado o reconhecimento das demandas

- de 1964 a 1985: política social do regime tecnocrático-militar, incluindo a fase da abertura política;

- de 1985 a 1990: política social neoliberal

- a partir de 1990: política social neoliberal.

Como observação a esta nota, destacamos que o neoliberalismo, ao nosso ver, penetra na política nacional com a eleição de Fernando Collor de Melo. Há um equívoco em pensar que o período constitucional estava demarcado com tantas influências neoliberais como assinala a autora citada.

sociais lançadas pela população e apresentam no campo das exigências populares melhorias quantitativas e qualitativas dos serviços públicos prestados, tendo em vista novos direcionamentos sociais a serem tomados a partir de então.

A luta pela abertura democrática foi difícil. Não apenas pela condição de crise político-econômica em que se encontrava o país, mas pelas complexas relações de interesses estabelecidos no processo de negociações que envolviam a fase de transição política. Precisava-se mais do que romper com o regime autoritário; era necessário transcender toda a herança histórica da relação mantida ente o Estado e a sociedade civil.

As mudanças nesse âmbito vão se dando lentamente, mas sob pressão constante da sociedade civil, que se reorganiza para a elaboração de propostas no movimento pela construção de políticas voltadas para a garantia de direitos e legitimação da cidadania, o que vai culminar na elaboração de um novo Texto Constitucional, promulgado em 1988.

Essa reforma da política social, amparada em uma proposta social-democrata já anunciada há pelo menos quarenta anos pelos Estados Europeus no modelo de proteção conhecido por *Welfare State* – Estado de Bem-Estar Social²¹, evidenciava o atendimento das demandas que

²¹ O *Welfare State* surgiu nos países europeus devido, de um lado, à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o movimento de criação de um Estado Nacional visando a democracia. Por outro lado, registre-se a conjuntura mundial – Pós II Guerra, em que se lançaram dois blocos – o bloco capitalista e o socialista. A tese da defesa da democracia vem de encontro aos Estados socialistas e totalitários. Neste sentido, a democracia é vista como alternativa oposta ao socialismo e característica central do Estado liberal. Vale ressaltar que tal padrão de distribuição de riqueza se afirma também em resposta à luta dos trabalhadores por seus direitos sociais, inspirados no movimento de conquista de tais direitos pela ala socialista. Como movimento da história comporta uma luta de contrários, não foi apenas uma estratégia do capital que determinou o surgimento do Estado de Bem-Estar, mas o processo de organização e luta da classe trabalhadora teve também seu papel para a formação de um novo padrão de acumulação e distribuição da riqueza. Enquanto proposta de organização política e econômica, define o Estado (nação) como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com setores privados e da sociedade civil, cabendo ao *Estado de Bem-Estar Social* garantir serviços públicos e proteção à população. Seus princípios estabelecem a universalização de direitos, no qual o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido seja diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos incluíam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, a garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos etc. (PEREIRA, 2006).

atendessem às necessidades básicas dos trabalhadores, especialmente no campo das políticas de seguridade social.

Assim, novos horizontes eram vislumbrados a partir das propostas de descentralização administrativa e financeira nas esferas e níveis de governo, da abertura de canais institucionais de participação social por parte da população, da criação de mecanismos de defesa e controle de direitos, bem como a implantação de uma vertente distributiva para as políticas de saúde e assistência social e contributiva, para a de previdência social, fazendo dessas três políticas o conjunto integrado da proteção social, pautado na universalização dos direitos.

Temos em conta, apesar dos significativos avanços frente às experiências anteriores, que este tipo de reforma democrática abandona as perspectivas presentes numa proposta revolucionária de democracia de total contraposição ao capital, tal como apresentavam os debates travados entre pensadores e militantes políticos²² na passagem do século XIX ao XX, e se apresenta muito mais sobre a lógica de “uma tentativa temporal e geo-politicamente situada de combinar acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade, com alguma redistribuição de renda” (BEHRING, 1998 *apud* BOSCHETTI;BEHRING, 2007: 150).

Ainda sob o olhar da análise de Boschetti e Behring (2006: 151), têm-se a afirmativa de que, embora inspirado nos ideais de uma reforma democrática, o Brasil sequer empreendeu algo neste sentido, e que, na verdade, “tais processos promoveram mudanças objetivas nas condições de vida e de trabalho dos “de baixo” (...), mas sempre contidas e limitadas diante das possibilidades, e sempre sob controle das classes dominantes, para manter em “seu lugar” as “classes perigosas”, sem dividir o bolo dos saltos para diante”.

²² Tal como referencia Behring e Boschetti (2007: 149), faz-se menção aqui “ao clássico debate sobre reforma e revolução que ocorreu no âmbito da II Internacional, organização que reunia os principais partidos da social-democracia, naquela ocasião (fins do séc. XIX e início do XX) de orientação marxista”.

Porém, ao passo que esse novo aparelho de proteção social se configurava, uma série de limitações se impunha, ao mesmo instante, para a sua efetivação. Tão logo foi concebido, esbarrou nas mudanças ocorridas no contexto econômico e político do cenário internacional, o qual apontava os avanços do neoliberalismo - uma ameaça direta àquela agenda social. No contexto macroeconômico, o neoliberalismo já atuava na derrocada da proteção social, rebaixando a qualidade de vida e os direitos de cidadania garantidos pelos trabalhadores de uma forma geral.

Desse modo, o conjunto de garantias que conformavam a proteção social brasileira, nem bem se constituía e já se via em condições desfavoráveis de se efetivar, visto a sua fragilização a partir das concepções políticas de orientação neoliberal.

Ganhando maior fôlego no Brasil em 1990, o neoliberalismo traz em seu fundamento a sobreposição do econômico sobre o social, reforça a liberdade de mercado ampliando as margens da privatização de serviços e propõe uma retração do Estado no âmbito de sua intervenção, dando ênfase à privatização, focalização e pulverização das políticas sociais. Todos esses aspectos caminham na contra-mão do que havia sido conquistado pela classe trabalhadora ao longo das lutas até 1988, apresentando-se como um verdadeiro retrocesso no âmbito da garantia dos direitos.

Esse modelo de contra-reforma tomou maior consistência nos governos de presidência de Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que, como “alunos aplicados”, seguiram bem a cartilha ditada pelos organismos internacionais que regulam a sustentabilidade de capital.

Nas observações realizadas por Pereira (2007), destacam-se as principais medidas no campo social adotadas por esses dois governos, no sentido de tocar à frente o projeto neoliberal:

- marcando o Governo Collor, temos o aprofundamento da fragmentação e descoordenação institucional das políticas setoriais, o aumento do índice de desemprego, oposição sistemática à consumação dos novos direitos constitucionais, resgate do assistencialismo, do clientelismo e do populismo e a rejeição explícita do padrão de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988;

- Com Fernando Henrique Cardoso ampliou-se o desmonte dos direitos sociais. Dentre outros aspectos, seu governo registrou a ampla abertura da economia ao capital internacional, dando ênfase à desregulação do mercado pelo Estado. Focado na privatização das empresas estatais, desmantelou o patrimônio público, entregando-o quase de “mãos beijadas” à iniciativa privada. O enfoque de governo nitidamente econômico, com prioridade destinada à política monetária, aumentou ainda mais a taxa de desemprego, agravou o arrocho salarial, bem como negligenciou a área social, solapando os direitos constitucionais e reeditando ações pulverizadas de cunho assistencialista.

Nestes termos,

Há, pois, fundadas razões para se acreditar que, neste governo, o Brasil assistiu não só à destruição de um legado de conquistas institucionais, econômicas e sociais, construído entre os anos 30 e 80, mas também a flagrantes demonstrações de idiosincrasia governamental com os trabalhadores e com os mais pobres. Trata-se, evidentemente, de um governo anti-social, que, ao aderir à ala mais fundamentalista do neoliberalismo, não se preocupou sequer em garantir o mínimo de proteção social, admitido até mesmo por Hayek (o pai do neoliberalismo ortodoxo), em casos de pobreza crítica (PEREIRA, 2007: 178).

Vale a pena uma ressalva ao posicionamento de Hayek, considerado um dos maiores pensadores do neoliberalismo. De acordo com os estudos de Mustafá (1999: 17-18) sobre os intelectuais orgânicos da burguesia,

As suas teses em âmbito especificamente econômico e político, prescindem da influência à moral. De fato ele se baseia sobre a idéia de incompatibilidade entre justiça social e liberdade. A preocupação central de Hayek é justificar o livre mercado através de um conceito reducionista de liberdade que coincide com a livre iniciativa do seu ponto de vista, qualquer coisa que possa ameaçar o livre mercado é considerado igualmente ameaçados para a liberdade. Por isto a justiça social é entendida como limite ao mercado e, em última instância, como expressão do abuso do poder do Estado, no sentido que induz este último à imposição de regras para a distribuição dos bens.

No entanto, apesar da radicalidade de Hayek em relação à não intervenção do Estado, ele admite situações em que seja necessária a presença do Estado – fato registrado na citação de Pereira acima referida. Com efeito, apesar de tudo,

Hayek considera necessário que o Governo tenha o dever social, além daquele de fazer respeitar a lei, o defender-se contra os inimigos externos. Por isto, ele não é defensor do Estado mínimo em sentido restrito, já que admite a intenção assistencial do Estado, excluía qualquer iniciativa no âmbito do mercado. Longe de propugnar um ‘Estado mínimo’, consideramos indispensável que em uma sociedade avançada o Governo deva usar a propriedade de recolher fundos para dos impostos para oferecer uma série de serviços que por várias razões não podem ser oferecidos – ou não possam ser em modo adequado – pelo mercado. (HAYEK F. A. *apud* MUSTAFÁ, 1999: 20).

Ele se refere especificamente às obras de infra-estrutura e sugere a abolição do monopólio estatal, como aquele monopólio da transmissão televisiva e do monopólio de gestão da instituição. No que se refere às ações assistenciais, ele afirma que existe toda uma outra chance de riscos respeito às quais foi reconhecida só recentemente a necessidade de ações governativas, devido ao fato que, com resultado da dissolução dos laços da comunidade local, do desenvolvimento de uma sociedade aberta e móvel, um número crescente de pessoas não é mais

estritamente ligado aos grupos particulares sobre os quais poderia contar, em caso de desgraça. Trata-se do problema de quem, por várias razões, não pode ganhar a vida por si mesmo em uma economia de mercado, como doentes, velhos, deficientes físicos e mentais, viúvas e órfãos – isto é, aqueles que sofrem condições adversas, que podem atingir qualquer um e contra as quais muitos não podem prevenir-se por si sós, mas que uma sociedade que tenha alcançado um alto nível de bem-estar pode permitir-se de ajudar (Idem). Segundo a autora, “Hayek exclui a possibilidade da “correção” do mercado e com isso se insere num discurso típico do liberalismo clássico e extremo que não admite a mínima intervenção do Estado sobre o mercado e que vê a assistência como caridade, destituída de qualquer conexão com a noção de direito social” (MUSTAFÁ, 1999: 20).

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 para a presidência do país abriu espaço para a criação de um conjunto de expectativas por parte da população brasileira, em razão das perspectivas de mudanças tão aguardadas no cenário político. Todavia, esse entusiasmo viu-se pouco a pouco minado pela tendência do continuísmo seguida por esta gestão, cuja orientação de governo se mostrou, na prática, bastante desintonizada da proposta lançada por sua agenda programática.

O Governo Lula voltou olhares para a política macroeconômica, procurando manter a estabilidade de crédito do país frente ao mercado financeiro internacional, dando seqüência ao direcionamento econômico já anteriormente assumido por Fernando Henrique Cardoso. As reformas previdenciária e tributária, o fortalecimento da parceria público-privado, os investimentos no agronegócio em detrimento da reforma agrária (FREITAS, 2007), se consubstanciam em exemplos da adoção de uma política de orientação neoliberal.

Na ordem da proteção social, realizou alguns avanços – em especial no campo da política de assistência social, com a implantação do SUAS e da PNAS – muito embora tenham sido

bastante limitados em função do caráter compensatório, assistencialista e focalizado, por eles incorporados.

As duas grandes promessas do seu governo – o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa-Família – apesar de trazerem à tona a questão da fome e a grande desigualdade social existente, não se mostraram, na verdade, suficientemente eficazes no combate à pobreza, pois mesmo possibilitando que a renda das famílias atendidas ultrapassem o índice oficial que classifica a população pobre, não chega a permitir a elevação da qualidade de vida da população nem alterações de sua condição de pobreza para patamares sociais mais elevados.

As políticas sociais no Governo Lula são também, portanto, guiadas por medidas regressivas e restritivas, operacionalizadas por mecanismos compensatórios, e, não respondem a contento, ao atendimento das reais necessidades da população-alvo das políticas sociais.

Quando BOSCHETTI (2007:13) nos indaga se “as políticas sociais estão contribuindo para o crescimento econômico e redução das desigualdades sociais”, nos deparamos com essa resposta:

Os direitos previstos constitucionalmente não foram nem uniformizados e nem universalizados (...). Restringiram direitos, reforçaram a lógica do seguro, reduziram o valor de benefícios, abriram caminhos para a privatização e para a expansão dos planos privados, para os fundos de pensão, ampliaram o tempo de trabalho e contribuição para obter a aposentadoria (...). Os princípios do Sistema Único de Saúde, como descentralização, participação democrática, universalização e integralidade das ações estão sendo diluídos pela manutenção cotidiana de uma ‘cesta básica’ que não assegura nem mesmo os atendimentos de urgência. No âmbito da política de assistência social não se conseguiu, até o momento superar a compreensão equivocada da focalização em segmentos e situações bem específicas (...). O Sistema Único de Assistência Social –

SUAS se propõe a ampliar e remodelar esta política, mas até o momento sua extensão e estruturação ainda estão longe de abranger todos os municípios brasileiros.

Fica então evidente para nós o desafio de manter nas políticas sociais, o caráter de garantia de direitos de cidadania que elas possuem, especialmente quando se encontram, como é o caso, tencionadas por uma estrutura econômica e social adversa às condições propícias para sua ampla efetivação em curso para o enfrentamento da questão social.

2.2 – Novos redimensionamentos na Política de Assistência Social

Um grande ganho no âmbito da Política de Assistência Social foi conquistado em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, vinda para consolidar os parâmetros constitucionais²³ que já determinavam a assistência social enquanto política pública.

As discussões, seminários e conferências a respeito da temática da assistência social continuaram sendo promovidos, no sentido de colocar em foco a elaboração da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, a qual é aprovada cinco anos depois da LOAS, em 16 de dezembro de 1998, pelo CNAS, a partir da Resolução nº 207. Paralelamente, também é aprovada a sua Norma Operacional Básica – NOB, que tem como objetivos a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social e a LOAS, e estabelecer as competências e responsabilidades cabíveis às três esferas governamentais, bem como informar os procedimentos de gestão financeira e repasse de recursos.

Apesar dos esforços desenvolvidos pelos conselhos representativos, por profissionais da área, pelos segmentos da representação da sociedade civil e por diversas instituições no sentido

²³ Artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

da materialização legal da assistência social como política pública e direito de cidadania, se manteve ainda, nesse contexto, os vínculos do setor estatal com o setor privado. O Estado se prontificou a realizar “parcerias” com instituições privadas da sociedade civil para a prestação dos serviços sociais. Estabeleceu um reordenamento político-institucional bastante distante dos princípios estabelecidos na LOAS, reafirmando uma relação de paralelismo com a sociedade civil e desrespeitando as concepções legais previstas na Constituição, o que tornou muito difícil sua implementação, tendo em vista a tradição conservadora e clientelista ainda muito presente nessa esfera.

O espaço social acabou se constituindo em um espaço difuso entre o Estado e o mercado, fazendo crescer o voluntariado e a filantropia empresarial, que aparece rotulada de “responsabilidade social”²⁴. Há nesse período, o registro notável do movimento do Estado em se isentar de suas responsabilidades, obedecendo a ordem do Estado mínimo para o social.

Mas é em 2004 que a estrutura da política de assistência dá uma guinada substancial. O debate sobre a reestruturação orgânica da assistência social ganhou maior força e intensidade neste ano, a partir da nova agenda política apresentada pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, a qual apontou como principal deliberação a construção e a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS oficialmente instituído em julho de 2005, como condição fundamental para dar consolidação e efetividade à Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

É nesse recente momento implementado o SUAS, enquanto elemento norteador da organização, administração e funcionamento dessa política. Apresentado como instrumento para

²⁴ “Conquistar a imagem de ‘empresa social’, comprometida com as questões ambientais, educacionais, entre outros problemas sociais, é a nova estratégia de marketing adotada pelo mercado. Assim, o interesse das organizações empresariais é descobrir a ‘causa ideal a se dedicar’, ou seja, ‘a boa estratégia filantrópica’, para qual dar sua marca” (MESTRINER 2005, p. 308).

redelinear as diretrizes da organização político-administrativa da assistência social, o SUAS traz em sua perspectiva o objetivo de consolidar o conjunto das definições legais atinentes à sua regulamentação.

Assim sendo, o atual conteúdo da Política Nacional de Assistência Social, aprovada em novembro de 2004, objetiva incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no tocante à responsabilidade política, visando elucidar o seu direcionamento na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (PNAS, 2004).

Por sua vez, o SUAS (2004) se define por ser um sistema integrado de gestão constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios prestados no campo da assistência social em âmbito nacional, de forma direta – ou a partir de convênios – por órgãos e instituições públicas das três esferas de governo da administração direta e indireta das fundações mantidas pelo poder público.

Visa unir o financiamento, o gerenciamento e a execução dos serviços sociais para garantir e ampliar a qualidade e o acesso da população aos mesmos, buscando, dessa forma, romper com o modelo de fragmentação programática ainda presente entre as esferas governamentais, do paralelismo de gestão e com a falta de compromisso com a cobertura universal e a qualidade dos resultados das ações de assistência social.

A principal função do SUAS (Idem) consiste em dar unidade e direcionamento hierarquizado, em todo território nacional, às ações de assistência social, ressaltando a atenção à família, seus membros e indivíduos como foco prioritário na implementação de suas ações, considerando o território local como base de organização. Em consonância com os objetivos da PNAS (2004), pretende possibilitar a normatização dos bens e serviços, da qualidade no atendimento, de indicadores de avaliação e resultado, da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

A LOAS (1993) dispõe os princípios que regem a Política Nacional de Assistência. Estes princípios supõem a *supremacia* do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; a *universalização* dos direitos sociais, no sentido de tornar o usuário dos serviços assistenciais alcançável pelas demais políticas públicas; o *respeito à dignidade* do cidadão, à sua *autonomia* e ao seu *direito* a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, eximindo-o de qualquer situação promotora de constrangimento ou vexame; garantia da *igualdade* de direitos no acesso ao atendimento, livre de qualquer discriminação e com equivalência entre a população urbana e rural; ampla *divulgação* dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão²⁵.

Suas diretrizes prevêm a *descentralização político-administrativa* entre as três esferas de governo e entidades beneficentes de assistência social, garantindo o comando único das ações e o respeito às particularidades de cada região e a territorialidade local; a *gestão democrática com participação da população* por meio de organizações representativas e com espaço para formulação e controle de políticas em todos os níveis; a *primazia do Estado na condução da Política de Assistência* em todas as esferas de governo; *centralidade na família* para condução das ações e do atendimento em suas diferentes estratégias.

Conforme os pressupostos da PNAS, o SUAS ressalta, na implantação de suas ações, o direcionamento voltado à proteção social da unidade familiar e dos segmentos da população que se encontram vulnerabilizados²⁶ ou em situação de risco social. A centralidade na família, como

²⁵ LOAS (1993), cap. II, seção I, artigo 4º.

²⁶ Para a PNAS (2004), são considerados segmentos vulnerabilizados e em situação de risco: as famílias ou indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas, uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de

aspecto de atenção especial, supõe a superação da focalização dos segmentos priorizando a necessidade desta e de seus membros. Esta interpretação se dá pelo fato da PNAS reconhecer a família como espaço privilegiado e insubstituível da proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que também precisa de cuidados (PNAS, 2004).

Objetiva-se, a partir desse entendimento, romper com a estrutura fragmentada de atendimento dos programas, passando-se a atender às necessidades da população através de ações articuladas e complementares entre si.

Essas ações estão classificadas conforme o nível de complexidade da proteção prestada aos usuários, estando dispostas na PNAS (2004) da seguinte forma:

- **Proteção Social Básica:**

Direcionada a prevenir as situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população em situação de pobreza, na qual se identifica a privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços de acolhimento, convivência e socialização das famílias e indivíduos conforme a necessidade apresentada pelo cidadão; deve ser organizada em rede e suas ações articuladas com outras políticas públicas locais e aos serviços de proteção especial.

trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

A execução dos serviços de proteção social básica é realizada através de atendimento direto nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS²⁷, como também em outras unidades básicas e públicas de assistência social; e de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social situadas na área de abrangência dos CRAS.

Além de executar os serviços de Proteção Social Básica, os CRAS também têm como finalidade mapear, organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais, e realizar, em sua área de abrangência, o serviço de vigilância e inclusão social²⁸.

- **Proteção Social Especial:**

A proteção social especial é destinada ao atendimento assistencial de famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Prioriza a reestruturação dos serviços de acolhimento dos indivíduos (orfanatos, internatos, asilos, etc.) que tiveram seus direitos violados ou ameaçados, ou que, por diversos fatores não contam mais com a proteção e cuidado de suas famílias, possuindo os vínculos de afetividade com o grupo familiar já fragilizados, ou mesmo rompidos.

Fazem parte do segmento da população atendida por esses serviços crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e as pessoas em situação de rua, cujos direitos foram ameaçados e/ou violados, bem como a convivência com a família tenha sido interrompida, ou se caracterize como prejudicial à proteção e ao seu desenvolvimento. No caso da população em situação de rua, há previsto prioridade nos serviços, com foco na organização dos projetos de

²⁷ O CRAS é a unidade responsável por reunir e executar serviços de proteção social básica, bem como coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais, com base territorial. Atua atendendo famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e fortalecimento dos vínculos com a família e a comunidade (PNAS, 2004).

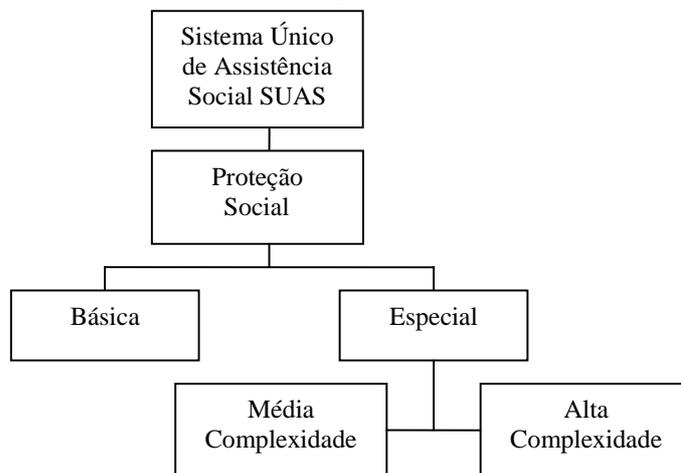
²⁸ A Política Nacional de Assistência Social utiliza o conceito de exclusão para definir a condição social da população em situação de pobreza. Em detrimento a essa condição, prevê a inclusão social através da promoção do acesso a bens e serviços socioassistenciais.

vida e na criação de referências na sociedade, enquanto sujeitos de direitos. Essa modalidade de proteção subdivide-se em:

- *Proteção Social de Média Complexidade*: referente aos serviços que oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. São serviços especializados e de atenção individualizada, que requerem acompanhamento monitorado e especializado. Para a realização de suas ações e atendimentos deve ocorrer no Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS²⁹, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário.

- *Proteção Social de Alta Complexidade*: Destina-se à garantia de serviços de proteção integral, quais sejam: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário.

Esquema do Sistema de Proteção Social – SUAS



²⁹ Os Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, semelhantemente ao CRAS, é destinado a atender indivíduos e famílias, com o objetivo de orientar e fortalecer o convívio sociofamiliar e comunitário. No entanto, os CREAS diferem-se da atenção social básica por oferecer atendimento às situações em que se caracterizam violações de direitos (PNAS, 2004).

A assistência social como política pública e direito social ainda exige transposição de importantes desafios para a sua efetiva consolidação. A estruturação de novos mecanismos para aperfeiçoar as ações socioassistenciais no país forma um avanço significativo no campo das garantias legais, mas não confere certeza de materialização do seu conteúdo, e, portanto, da consagração dos direitos de cidadania por ela previstos.

A construção de um Sistema Único de Assistência Social na condução da operacionalização da política de assistência social assinala um momento bastante positivo para ampliar a qualidade de serviços e melhorar os resultados da ação dessa política na vida de seus usuários. No entanto, até o momento, sua estruturação e ampliação ainda está bem aquém do desejado.

Visto o atual modelo de estruturação da Política de Assistência Social, é interessante destacar alguns importantes elementos presentes no contexto de sua operacionalização.

Primeiramente, a LOAS assinala ter o caráter de prover os mínimos sociais para atendimento às necessidades básicas. Em pertinente reflexão, Pereira (2007) salienta que as concepções de mínimos sociais e necessidades básicas merecem não ser confundidas, apesar dos esforços de fazer esses conceitos equivalentes. A autora nos chama a atenção para esta contradição na política de assistência social: ao tempo que a noção de mínimo sugere a idéia de menos, de ínfimo, o básico está relacionado ao que é fundamental, indispensável. Tal dissociação se torna muitas vezes estratégica do ponto de vista político, uma vez que ultrapassa as confusões conceituais para determinar a intencionalidade do campo metodológico-operacional desta política. Esta contradição abre margem para que a provisão mínima prevaleça sobre a provisão básica.

Infelizmente, a orientação atual da política de assistência vem levando em conta a noção de provisão mínima, se tornando um “prato cheio” nas mãos da ideologia neoliberal, a qual se

aproveita para propor ações focalizadas, pontuais e minimalistas, cujos efeitos prestam um verdadeiro desfavor ao campo da proteção social.

Um segundo aspecto a ser tomado em consideração diz respeito à valorização da família no âmbito do SUAS, visando a sua “reintegração social”. Nesse sentido, Boschetti e Behring (2007) trazem comentários elucidativos quanto às armadilhas que se colocam como plano de fundo para a retomada da família nesse contexto. Elas observam nesse processo, o movimento de transferência de responsabilidades que seriam do Estado para a sociedade e solicita essa cooperação sob o tom da solidariedade e do voluntariado. Temos com isso, uma série de instituições voltadas para viabilizar o atendimento às necessidades dessas famílias, em substituição às políticas públicas. É o retrocesso ao que Yasbeck (1999 *apud* BOSCHETTI & BEHRING, 2007) já haviam denominado de refilantropização das políticas sociais.

Destacam-se também aqui os problemas ainda existentes com o financiamento de recursos no campo da seguridade, e claro, da política de assistência social. Além do mais, a maioria dos recursos ainda permanecem concentrados e centralizados na União e alocados também em maior proporção para atender às demandas da dívida pública.

Outro obstáculo se interpõe à altíssima carga tributária sustentada majoritariamente pelos trabalhadores, mas que não é proporcionalmente revertida em direitos sociais, sendo utilizado, de fato, para alavancar o superávit primário, conforme demonstram Boschetti e Behring (Idem: 166):

Esse mecanismo de manipulação orçamentária, que transfere recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal, tem sido nefasto, pois permite a transferência de recursos públicos crescentes para o mercado financeiro, por meio do pagamento de serviços da dívida pública (...). No período de 2002 a 2004, foram desviados do Orçamento da Seguridade Social R\$ 45,2 bilhões que deveriam ser utilizados para as

políticas de previdência, saúde e assistência social e poderiam ampliar os direitos a essas políticas sociais.

Por último, ressalta-se o controle democrático, e o papel dos sujeitos sociais em sua efetivação. Enquanto ferramenta para ampliar e garantir maior qualidade no funcionamento das políticas públicas, o controle democrático deve ser exercido pela sociedade civil organizada, através dos conselhos representativos. Essa experiência no Brasil apresenta um caráter inovador, pois favorece a participação social nos processos decisórios e na deliberação de ações. No entanto, os conselhos vêm apresentando algumas dificuldades em exercer esse papel, uma vez que esses espaços são ocupados por representantes que muitas vezes não compartilham com a população a tomada de decisões, concentrando entre si o processo decisório. Tal atitude provoca um distanciamento considerável da proposta real a que se habilitam os conselhos: democratizar a participação popular no direcionamento da política. Um outro ponto tem a ver com interesses corporativos e particularistas muitas vezes firmados para representar interesses específicos que não correspondem ao interesse geral. Acrescentamos ainda, a cooptação destes representantes por grupos políticos partidários, enfraquecendo e descaracterizando, desse modo, a essência do conselho enquanto instância representativa da sociedade civil.

Estes são alguns aspectos, entre tantos outros, que se configuram na arena dos desafios lançados à materialização da política de assistência social. Superá-los requer um incessante esforço da sociedade civil organizada para garantir junto ao Estado, uma estrutura de ampliação da garantia de direitos e de condições dignas de vida.

Crianças e Adolescentes em Situação de Rua no Contexto da Proteção Social à Infância e Juventude

3.1 Identificando a problemática da criança e do adolescente em situação de rua no cenário social brasileiro

Crianças e adolescentes em situação de rua: não se trata, infelizmente, de um fato recente. A literatura nacional nos mostra que desde o século XIX há registros de crianças que se encontravam, nessa época, física e moralmente abandonadas em vias públicas (RIZZINI: 1997). No debate que envolve a realidade da infância e da adolescência no Brasil este tema, apesar de ser reconhecido como objeto de grande preocupação, também não recebe maior relevância no que consiste às suas particularidades no campo da produção de conhecimento, constituindo-se ainda como tema de discussão para poucos autores que se dedicam ao estudo desta temática.

Em levantamento dos principais temas abordados pela literatura especializada sobre a infância e a adolescência nos séculos XIX e XX, Irma Rizzini (1997) identifica um quantitativo de 208 documentos produzidos durante o período pesquisado entre os anos de 1800 a 1997 abordando a questão. De forma mais sistemática, dá uma classificação cronológica a esse material, mostrando o número de produções de acordo com o período³⁰.

Conforme seu levantamento, de 1800 a 1927, não houve qualquer registro de documentos nesses anos. Entre 1928 a 1979 foram encontrados um total de 04 documentos. Só a partir de

³⁰ Dos 208 documentos registrados, 19 deles apresentavam-se sem identificação de data.

1980, a produção desses trabalhos avança em maior quantidade, e, até 1989 são registrados o volume de 45 documentos. De 1990 a 1997, são catalogados 140 documentos, o que expressa o grande interesse nesse período em conhecer e analisar a problemática.

Como podemos observar, os estudos e pesquisas a esse respeito tiveram seu desenvolvimento no âmbito da produção acadêmica no Brasil iniciadas, basicamente, a partir da década de 1980, quando a problemática da criança e do adolescente em situação de rua passa a receber maior notabilidade social e política (RIZZINI: 2003), a partir de alguns aspectos que mostraremos mais adiante. Desse modo, as pesquisas realizadas nesse período vieram contribuir sobremaneira, para desmistificar vários aspectos pelos quais a temática era entendida e abordada.

Nos primeiros anos da década de 1980, pesquisadores começaram a focalizar a situação real em que se encontravam as crianças das classes populares. Foi nesse contexto que os “meninos de rua” ganharam visibilidade, sendo então retratados como *a geração da rua* (...) De certa forma, se tornaram um símbolo da situação das crianças e adolescentes no Brasil em geral (RIZZINI *apud* RIZZINI: 2003, p 19).

Sobre conceito *crianças e adolescentes em situação de rua*, já foram discutidos diversos elementos, os quais convergem em posicionamentos e definições a que são conferidos consideração e consenso em termos de entendimento conceitual. Estão entre eles: crianças e adolescentes que fazem ou estão em vias de fazer da rua um espaço de referência, seja para subsistência, trabalho ou moradia, mantendo ou não vínculo familiar; as crianças e adolescentes que estão pelas ruas da cidade, fora do alcance de sua família e longe de seus cuidados, como também aqueles que estão em processo de saída da rua e na construção de novos vínculos (FAUSTO & CERVINI: 1996; RIZZINI: 2003).

Para efeitos de delimitação desse trabalho, ter-se-á em conta, enquanto referência conceitual, as crianças e adolescentes em situação de rua que já mantêm os vínculos familiares fragilizados ou totalmente rompidos e que possuem com a rua – ainda que de modo transitório, uma relação em que a mesma se inscreve enquanto espaço de moradia e referência em seu cotidiano social.

Mas, em que contexto surgem as crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil?

Os problemas sociais desencadeados no início da fase republicana do país e o pensamento nacionalista lançado à época favoreceram a visibilidade de carências culturais, psíquicas, sociais e econômicas que se avolumavam cada vez mais entre a população mais pobre. As mudanças de ordem política, social e econômica ocorridas no início do processo de urbanização e industrialização, em função do desenvolvimento capitalista no país, trouxeram consigo, modificações relevantes no modo de vida dos indivíduos e na organização social da família, que, submetidas a processos de pauperização, eram cada vez condicionadas a abrir mão de seus filhos e abandoná-los.

Vale lembrar que nesse período a infância e adolescência não eram consideradas área privilegiada para a política nacional e que, portanto, as respostas dadas aos problemas sociais ficavam por conta das ações filantrópicas que atuavam sobre esta esfera (PASSETTI: 1999).

Ao manifestarem descontentamento e inquietação frente às condições de pobreza, trabalhadores e famílias passaram a ser encarados como uma verdadeira “ameaça” à ordem social. Está aí instalado o binômio que passa a associar aspectos de criminalização à pobreza e, conjuntamente, a imagem moralizadora de uma família incapaz e desestruturada, enquanto cerne da delinqüência infanto-juvenil. Essa conjuntura despertou, na atuação do Estado, incipientes atitudes de responsabilização sobre as necessidades sociais, porém, no sentido de manter o

controle e regulação do potencial criminoso e ofensivo da população e da família pobre. Ainda com apoio em Passetti (1999:348), verificamos que:

“A difusão da idéia de que a falta de família estruturada gestou os criminosos comuns e os ativistas políticos, também considerados criminosos, fez com que o Estado passasse a chamar para si as tarefas de educação, saúde e punição para crianças e adolescentes (...). O Estado nunca deixou de intervir com o objetivo de conter a alegada delinqüência latente nas pessoas pobres. Desta forma, a integração dos indivíduos na sociedade, desde a infância, passou a ser tarefa do Estado por meio de políticas sociais especiais destinadas às crianças e adolescentes provenientes de famílias desestruturadas, com o intuito de reduzir a delinqüência e a criminalidade”.

Até então, percebe-se que a atenção dirigida à criança e ao adolescente em situação de rua era tratada com descaso. Não que a presença de meninos e meninas nas ruas não fosse percebida ou não incomodasse. Porém, estar à margem da sociedade naquele momento significava também estar à margem do atendimento pelas políticas públicas. E quando havia intervenções no âmbito político para este fim, estavam impregnadas de um conteúdo moralizador e repressor, voltados à idéia “assepsia social”.

Seguindo essa linha de pensamento, a regulamentação da proteção à infância prossegue, durante o século XX, com políticas sociais de matiz disciplinador, centralizador, autoritário e de caráter institucionalista³¹. Este norteamento das ações estava ainda muito distante de oferecer respostas correspondentes às necessidades lançadas por essa questão.

³¹ Como bem vimos, esse aspecto já foi mais bem explicitado durante o primeiro capítulo. Ainda como exemplo dessa regulamentação, citamos o decreto nº 16.272, de dezembro de 1923, o qual regula a proteção de *menores abandonados e delinqüentes*, reconhecendo a situação de pobreza como geradora desse problema; o Código de Menores de 1927, regulamentando o trabalho infantil e o Código de Menores de 1979, o qual institui a internação como prática disciplinadora.

Contudo, é durante as últimas décadas do século XX, por volta de 1970, que o “menor abandonado”³² ganhou maior relevância e visibilidade no cenário nacional. O cenário propício para essa notoriedade se fez, como já foi dito no primeiro capítulo, com momento de crise socioeconômica do país. Com o agudizamento da crise e o aumento da insatisfação popular, emergem os movimentos sociais, na perspectiva de questionar o alarmante quadro das desigualdades sociais e do empobrecimento notório da população, provocados pela priorização do crescimento econômico como modelo de desenvolvimento adotado para conduzir a economia nacional.

As preocupações lançadas pela população, especialmente por instituições de atendimento a esse segmento³³, lançaram a discussão da criança e do adolescente em situação de rua na pauta do Movimento Nacional Constituinte, num processo em que as lutas populares foram ampliadas para dar novo sentido à organização política do país.

Torna-se, portanto, visível a questão da criança e do adolescente em situação de rua e, como as mudanças ocasionadas no campo da proteção social à infância e à adolescência – a partir da reformulação das leis e políticas de assistência à criança e ao adolescente, surge também uma nova forma de perceber essa questão.

As pesquisas e publicações a que já fizemos referência revelam, não somente em números, mas também em termos de conteúdo, as mudanças ocorridas neste âmbito.

O interesse em melhor conhecer a temática estimulou a produção de vários trabalhos, os quais se dedicaram a analisar elementos relativos à origem dessas crianças e adolescentes, bem como às atividades por eles exercidas na rua – em especial o trabalho infantil, os meios e

³² Nomenclatura designada na época para se referir às crianças e adolescentes em *situação irregular*, de acordo com o Código de Menores de 1927.

³³ Órgãos como a UNICEF, FUNABEM, Secretaria de Assistência Social – vinculada ao Ministério de Previdência e Assistência Social e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, fizeram parte dessas reivindicações.

estratégias de sobrevivência encontrados na rua, aspectos de suas relações familiares, no sentido de compreender a natureza e a realidade complexa dessas famílias e a forma com que esses vínculos sócio-familiares estão relacionados ao processo de organização da vida social. Encontramos em algumas pesquisas também o interesse de realizar estudos mais específicos, buscando privilegiar análises que contivessem observações mais qualitativas acerca do problema.³⁴

Tais estudos não são uniformes em suas tendências: apresentam consenso no que diz respeito à compreensão das condições de vida das famílias e da comunidade em que os meninos e meninas em situação de rua estão inseridos, como condições oriundas do processo de pauperização e desigualdade social, sendo fator principal que contribui para explicar a situação de crianças e adolescentes que procuram a rua como espaço de vida:

“As literaturas nacional e internacional que vêm discutindo a questão apresentam diversas nuances de análise que variam de acordo com diferentes realidades e momentos históricos. Apesar das variações sobre o tema, há um consenso de que as crianças e adolescentes que sobrevivem nas ruas constituem uma das expressões mais injustas e cruéis da pobreza e da desigualdade” (RIZZINI *et al* 2003, p. 18).

A partir de resultados alcançados, comprovou-se que entre os *menores abandonados* “a maioria não *era* abandonada, pois possuía família e os que viviam em situação de pobreza constituíam mais da metade da população entre zero e dezessete anos” (RIZZINI & RIZZINI: 1991). Essas famílias constituíam, portanto, o conjunto da população sobrando, desempregada,

³⁴ Nesse âmbito, destaca-se como exemplo, a obra publicada em 1991, intitulada: “*O Trabalho e a Rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*”, organizada por Ayrton Fausto e Ruben Cervini, a qual apresenta um conjunto de textos selecionados provenientes de estudos e pesquisas referentes a esse período, com apoio da UNICEF e da FLACSO.

com quase ou nenhuma condição de inserção no mercado de trabalho, alijadas do acesso a bens de consumo e serviços básicos e com poucas alternativas no campo da proteção social.

Interesses em investigar, portanto, as famílias dessas crianças, bem como os fatores que impulsionaram a ida destas para a rua, foram fazendo parte das produções dos anos de 1990. A família reaparece como foco de atenção, mas dessa vez, sob um novo olhar: a ênfase à compreensão do fenômeno sob o ponto de vista socioeconômico permitiu que o foco fosse deslocado da família como incapaz de cuidar de seus filhos, para a família como impossibilitada de fazê-lo devido à total falta de recursos, a começar pela ausência de condições materiais (FAUSTO & CERVINI: 1996; RIZZINI: 2003, PNCFC:2006).

Mas, há também crianças e adolescentes que pertencem a famílias com condições socioeconômicas desfavoráveis e permanecem ao lado de sua família, sem trocar a casa pela rua. “Podemos até dizer que a grande maioria dessas crianças não vai para a rua, e nenhuma explicação ainda foi dada para esse fenômeno (...). Tudo isso sugere que existe uma “seleção” entre as crianças que partem e as crianças que ficam”. (LUCCHINI, 2003:45).

Portanto, não se pretende, com essa abordagem, chegar à opinião conclusiva de que as condições econômicas e a falta de recursos materiais são fatores unicamente determinantes para explicar a existência de crianças e adolescentes em situação de rua. Várias pesquisas³⁵, inclusive, já apontaram que elementos do campo subjetivo também auxiliam no movimento “expulsivo” para a saída da criança de casa para rua.

Tais elementos estão relacionados a uma instabilidade dos vínculos afetivos e das relações de convívio, à exposição aos variados tipos de violência, ao abandono, a práticas de rejeição, à

³⁵ Fazemos menção, aqui, especialmente às já citadas produções do período de 1990 e a produções mais recentes, como a as pesquisas desenvolvidas pelo Prof. Ricardo Luchinni, registrada em publicação organizada por Rizzini (2003).

contraposição de valores e normas, à motivação (curiosidade pelo lazer, prazer proporcionado pela rua), às suas competências cognitivas, ao consumo de drogas, etc.

Este último se apresenta atualmente como um dos principais fatores para a presença e manutenção de crianças nas ruas. Sem uma política de drogadição ampliada e efetiva, as vidas de meninos e meninas estão gravemente comprometidas pelo consumo de drogas, visto o desdobramento de outros fatores de comprometimento que são desencadeados pela necessidade do consumo, como a prática de atividades ilícitas, a exploração sexual – a partir da venda do corpo, a debilidade da saúde física e mental, o afastamento de atividades direcionadas para um processo de saída das ruas.

Estes são, portanto, aspectos importantes que fazem parte da construção subjetiva da criança e do adolescente, e, sobretudo, dizem respeito às formas como o indivíduo pensa e sente a sua relação com o mundo, com seu grupo de convivência e consigo mesmo.

Como Rizzini (2003, p. 261): explicita,

Os elos afetivos fragilizados, o que ocorre com frequência na história de vida dos entrevistados, e gerado principalmente pela ausência dos pais (separação, prisão, morte) e por desavenças entre padrastos/madrastas e seus enteados(as), são notados como um dos fatores que expulsam adultos, jovens e crianças para a rua. Esta, então, passaria a ser vista como espaço “alternativo” frente às várias situações de ruptura familiar e comunitária.

No entanto, ao observarmos os dados estatísticos e os registros institucionais disponíveis, verificamos que as crianças e adolescentes que se encontram em situação de rua, em quase sua totalidade, provêm de famílias pobres. E isso não é por acaso. Esse aspecto exerce forte influência sobre o contexto social e familiar da população, conforme continua Rizzini (2003, p.

261): “é o fator econômico que prevalece na opinião dos profissionais como sendo o principal elo entre a rua e essa população. E torna-se impossível separar o tipo de atitude das “crianças de rua”, da sociedade na qual estão inseridas”.

O que os indicadores revelam é que esse fenômeno possui relação direta com os pontos nodais existentes em uma sociedade desigual e injusta como a nossa, na qual essas famílias foram, e continuam sendo, sistematicamente negligenciadas pelo “Estado Democrático de Direito” brasileiro.

Desse modo, a discussão sobre a proteção social sob o contexto da violação de direitos que é a situação de crianças e dos adolescentes vivendo nas ruas envolve questões mais gerais. Existem diversas implicações que contribuem para contextualizar a complexidade do universo de vida desses meninos e meninas. Porém, entre eles, há que se considerar sobremaneira os impactos que a desresponsabilização do Estado traz para o cotidiano familiar, a partir de uma perspectiva que considera os aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais no movimento de contraditórios.

3.2- O espaço destinado à criança e ao adolescente em situação de rua e sua família no âmbito da política de proteção social

Ao situar a discussão problemática da criança e do adolescente em situação de rua no âmbito da proteção social, se faz mister apreender sua relação enquanto ser humano no âmbito da processualidade histórica, no que concerne às suas dimensões materiais e espirituais enquanto ser social, uma vez que,

A sociedade não é simplesmente o agregado dos homens e mulheres que as constituem, não é um somatório deles, nem algo que paira acima deles; por outro lado, os membros das sociedades não são átomos, nem mônadas, que reproduziriam a sociedade em

miniatura. Não se pode separar a sociedade dos seus membros: *não há sociedade sem que estejam em interação os seus membros singulares, assim como não há seres sociais singulares (homens e mulheres) isolados, fora do sistema de relações que é a sociedade*. O que chamamos de sociedade são os modos de existir do ser social; é na sociedade e nos membros que a compõem que o ser social existe: *a sociedade e seus membros constituem o ser social e dele se constitui* (NETTO & BRAZ, 2007:37).

Nesse sentido, o desenvolvimento do ser social implica, sobretudo, no enriquecimento do homem enquanto ser humano; no processo de humanização dos indivíduos sociais.

Construída historicamente, a sociedade brasileira caracteriza-se por uma distribuição extremamente desigual da renda e do patrimônio (material e não-material), em que uma minoria populacional detém a maior parte destes e uma grande parte da população não alcança um patamar mínimo de existência com dignidade, quando isto seria possível, uma vez rompida a lógica de sociabilidade imposta pelo capital.

A grande disparidade social, presente nas sociedades marcadas pela divisão social do trabalho e na propriedade privada dos meios de produção, traz em seu bojo o fenômeno histórico da alienação. Esse processo, engendrado na dinâmica das relações sociais capitalistas, incorre diretamente em limitar as possibilidades de realização das objetivações do ser social:

(...) A alienação marca as expressões materiais e ideais de toda a sociedade – esta e seus membros movem-se numa cultura alienada que envolve a todos e a tudo: as objetivações humanas, alienadas, deixam de promover a humanização do homem e passam a estimular regressões do ser social (Idem, 2007:47).

Nesse contexto, a questão social³⁶ toma, portanto, proporções notáveis na sociedade. A pobreza manifesta-se, em seus aspectos, como condição estrutural determinada pelo modo de produção capitalista.

Agente mediador da relação capital/trabalho, o Estado utiliza as políticas sociais, como instrumento para intervir no âmbito da questão social:

as políticas sociais têm como meta primordial o enfrentamento daquelas situações que possam colocar em xeque a ordem burguesa. Mas, evidentemente, esse atendimento não vai dirigido à raiz do problema: pelo contrário, é orientado para enfrentar algumas das manifestações da ‘questão social’ como problemáticas particulares, fragmentando, estilhaçando e atomizando as demandas sociais como uma forma de reprimir, acalmar e calar qualquer voz que se atente contra a coesão e a ordem socialmente estabelecida (PASTORINI, 2007: 110).

Tal posicionamento por parte do Estado responde, sobretudo, aos interesses do capital, o qual está intrinsecamente associado à precarização da força de trabalho e ao inquestionável aumento do “exército industrial de reserva” – também conhecido por superpopulação relativa – o qual corresponde ao contingente excessivo da população de desempregados, que, sob a ótica capitalista, é utilizado quando lhe convém necessário. “Como a demanda de trabalho não depende do volume do capital total, senão somente do capital variável, diminui progressivamente à medida que aumenta o capital total, em vez de crescer em proporção a este”. (MARX, 2003:238). Em consequência, surge o exército industrial de reserva como “população peculiar do modo de produção capitalista – excesso relativo de pessoas que formam um contingente disponível à exploração do capital, essencial à sua acumulação” (Idem: 243).

³⁶ “Conjunto das expressões das desigualdades sociais da sociedade capitalista madura, que tem raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (Iamamoto 2003, p.27).

Esta postura político-econômica consolida o modelo de subordinação aos ditames do mercado internacional, sob as duras penas do *status quo* de grupos dominantes, agudizando, assim, cada vez mais as condições de pobreza, miséria, desemprego e violência instaurados na vida dos trabalhadores.

O tratamento dado à questão social, nesse sentido, apresenta-se relacionado ao favorecimento dos ajustes neoliberais da economia, pautando-se numa reforma que vem reconfigurando as formas de governabilidade calcadas nesse referido ordenamento com suas propostas baseadas em acordos e organismos internacionais. Conforme Maranhão (2006:39),

Para a forma de sociabilidade alienada do capital, não faz diferença alguma que uma parcela considerável de seres humanos seja jogada na pobreza e na miséria. Porém, quando essa parcela populacional, por várias situações, começa a oferecer entraves à acumulação capitalista, o monsieur capital sente a necessidade de encontrar fórmulas e estratégias que contribuam para a ‘paz política’ e desobstruam a livre produção e circulação de mercadorias.

Nessa perspectiva, a ideologia que apóia o “poder dominante” está assentada no processo que busca suprimir o caráter classista dos conflitos sociais, a fim de desqualificar demandas sociais e conquistas historicamente construídas; pois, como ainda reforça Maranhão (idem: 43): “O que está em disputa é a capacidade das classes dominantes reorganizarem o pensamento, a cultura e a moral; em suma, a ideologia em torno das mudanças no padrão de acumulação capitalista e das pesadas contradições que este traz”.

Sobre essas considerações, e, levando em conta o aumento da concentração de renda e o retrocesso na implementação dos direitos sociais no Brasil, Behring e Boschetti (2007:187) trazem argumentos elucidativos:

As conseqüências da combinação perversa entre recrudescimento da pobreza, suposta falta de recursos do Estado – porque já sabemos que eles existem para o pagamento de dívidas -, e impactos para a cobertura das políticas sociais são, portanto, realmente dramáticas. Cabe tirar da sombra desdobramentos de sérias e duradouras conseqüências sociais no Brasil, mas que são tendências em curso no mundo. Falamos do retorno do Estado policial.

Essas observações expressam o endurecimento da intervenção do Estado em diferentes âmbitos da vida social e o crescente apelo às normas jurídicas, seja para acessar os direitos seja para penalizar *os sobrantes*. A administração disciplinadora e punitiva da pobreza é traço constitutivo da formação social brasileira.

O que precisa ser continuamente lembrado e argumentado é que questão da infância e da adolescência em situação de pobreza no Brasil é antiga. As crianças e adolescentes pobres sempre enfrentaram os riscos e as práticas de exploração no processo de nossa formação social. Uma breve visita à história revela crianças e adolescentes na condição de escravos, explorados nas minas auríferas, pequenos marinheiros de século XIX, crianças e adolescentes que trabalhavam jornadas de mais de doze horas diárias nos primórdios da indústria nacional ou que estavam secularmente envolvidos no trabalho rural (DEL PRIORE, 1999). Como bem destaca Iamamoto (2006: 45) no uso das palavras de Fávero,

A vida cotidiana das crianças e adolescentes das classes subalternas – vitimados por uma ideologia de naturalização da pobreza e da violência social de um modelo concentrador de renda, propriedade e poder – não tem adquirido a devida visibilidade no espaço público. As notícias sobre o tema só chegam à mídia e à cena pública quando representam risco pessoal e patrimonial. São geralmente vistos como ameaça ao ordenamento social instituído, parte de um perverso processo de criminalização da “questão social.

O conjunto de aspectos aqui apresentados tem contribuído em nossa sociedade para o crescimento do fenômeno de crianças e adolescentes em situação de rua. A situação de rua se apresenta de forma complexa e heterogênea, sugerindo perfis distintos de crianças e adolescentes nas ruas: trabalhadores, pedintes, perambulantes, moradores, com menor ou maior grau de contato com suas famílias e comunidades. Crianças e adolescentes que se movimentam entre suas casas, as ruas e as instituições, em busca de proteção e de um lugar onde se sintam pertencentes.

Por isso, desde a crítica da economia política, elaborada por Marx, sabemos que as expressões da chamada “questão social” como fenômeno do desemprego e da pauperização dos trabalhadores, não são estranhos nem novos para um sistema que se baseia na exploração do trabalho e na apropriação privada da riqueza produzida” (MARANHÃO, 2006:20).

Desse modo, atribuir a pobreza das crianças e adolescentes ou a violação de seus direitos às mudanças ocorridas na estrutura familiar é incorrer em uma séria distorção da história da infância e da adolescência no país. Pois é justamente considerando a história que podemos perceber a persistência das desigualdades e das injustiças apontando para um complexo de fatores econômicos, sociais e culturais.

Sob essa argumentação, faz-se então o seguinte questionamento: em que medida o Estado vem direcionando ações no âmbito interventivo e preventivo para atuar na problemática de crianças e adolescentes em situação de rua, bem como na fragilidade ou rompimento dos laços familiares? Quais respostas estão sendo apresentadas para dar enfrentamento a esse fenômeno e, quais resultados são atingidos a partir das ações desenvolvidas?

Temos já implementados em nosso marco legal um arcabouço de princípios constitucionais, normas internacionais e uma série de outros mecanismos³⁷, os quais regulamentam de um modo genérico que crianças e adolescentes tem os direitos individuais, difusos e coletivos. Tais instrumentos ainda reforçam o papel da família na vida da criança e do adolescente como elemento imprescindível dentro desse sistema de proteção integral, constituído por políticas de atendimento voltadas a esse segmento da população.

Para atender às lacunas do sistema, a família é chamada a dar sua parcela de contribuição: *“desde a crise econômica mundial dos fins dos anos 1970, a família vem sendo redescoberta como um importante agente privado de proteção social”* (Pereira, 2006: 26). A referida autora coloca-nos a par de que um dos elementos ideológicos dessa funcionalidade da família ao capital consiste na visão a-histórica dessa instituição, que, citando Johnson, afirma:

ainda prevalece uma ‘visão idílica’ da família, das comunidades locais e de grupos informais, que deverão funcionar como fontes privadas de proteção social (...). A família deverá ser considerada não como um nirvana recuperado pelos conservadores, mas como uma instituição contraditória que, a par de suas características positivas, poderá funcionar como um fator de reprodução de desigualdades e perpetuação de culturas arcaicas (JOHNSON *apud* PEREIRA, 2006: 28).

³⁷ A título de exemplo temos: a Constituição Federal Brasileira de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Essa *redescoberta* da família ressurgiu como fonte complementar ou única de recursos para a subsistência, toma maiores contornos com o advento neoliberal e na configuração do “Estado Misto” em substituição ao de Bem-Estar Social nos países de capitalismo central (OLIVEIRA, 2003:107). Entretanto, embora não tenhamos consolidado o modelo de Bem-Estar Social na história das políticas sociais brasileira, esse fenômeno não pode ser dissociado da nossa experiência social: “*no Brasil a família sempre funcionou como anteparo social, diante do vazio institucional de políticas públicas que assegurassem a reprodução social*” (ALENCAR, 2006: 64).

Nesse contexto, esse conjunto de aparatos político-institucionais coloca a família, em função da garantia à convivência familiar e comunitária, no centro das mais recentes configurações e reformulações concernentes à orientação e direcionamento dos planos, programas e projetos implementados no campo das políticas públicas, em especial, a Política Nacional de Assistência Social, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, todos focados com intervenção centralizada na família.

Faz-se necessário dizer que essa abordagem não nega a importância de valorização da família no âmbito das políticas públicas (CARVALHO *apud* MACIEL, 2002: 123), pois aquela se constitui, para além de uma unidade de consumo, a instância precípua de socialização do ser.

A PNAS, de acordo com a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta na implantação de suas ações, o direcionamento voltado à proteção social da unidade familiar e dos segmentos vulnerabilizados da população. A centralidade na família, como aspecto de atenção especial, supõe a superação da focalização dos segmentos, priorizando a necessidade desta e de

seus membros, passando a atender às necessidades da população através de ações articuladas e complementares entre si.

Da mesma forma o ECA defende o direito da convivência familiar, preconizando a importância fundamental da manutenção e resgate dos vínculos familiares, tal como dispõe em seu artigo 19 que: “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, reconhece a família como sendo a instituição social mais adequada para o desenvolvimento psicossocial da criança e do adolescente. Considera também para esse processo a importância do trabalho das instituições (governamentais e não governamentais) que atendem essa população, em investir de forma privilegiada nas ações direcionadas a auxiliar no processo de retorno à família, seja de forma imediata (quando se é possível), seja de forma gradativa (quando esse processo requer certo período de transição).

Já Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua – de elaboração recente (2008) encontrando-se ainda em processo de aprovação – prevê o estabelecimento de diretrizes e rumos que possibilitem aos indivíduos a sua (re)integração às redes familiar e comunitária, como significativo elemento no processo do reconhecimento e garantia de direitos.

A partir do exposto, passaremos a analisar o “olhar” dirigido à população infanto-juvenil em situação de rua contido nesse conjunto legal-institucional, bem como o espaço reservado a estas crianças e adolescentes, considerando o tratamento dado às particularidades e especificidades que lhe são constituintes e o direcionamento de ações para o alcance da

convivência familiar e comunitária, enquanto objetivo privilegiado a ser atingido pelas políticas de proteção social.

Muito embora o Estatuto da Criança e do Adolescente determine as condições necessárias para garantir os direitos necessários à proteção integral da população infanto-juvenil, as crianças e adolescentes em situação de rua se concretizam na expressão mais evidente da violação desses direitos preconizados, revelando com isso, a enorme lacuna existente na efetivação da proteção social deste segmento, bem como denuncia a negligência do Estado em não dar a prioridade garantida em lei para a infância e juventude na implementação das políticas sociais.

Um estudo realizado pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância – CIESPI verificou nos indicadores que apontam a condição de vulnerabilidade que se encontram as crianças e adolescentes brasileiros e suas famílias, com base na análise de dados disponíveis³⁸ pela Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio – PNAD, o percentual de 30,4% (quase um terço dos domicílios com pelo menos uma pessoa com idade até 15 anos) para famílias que se encontravam abaixo da linha de pobreza. E, ao considerar a faixa etária, esse índice aumentava conforme a idade diminuísse, chegando a 42% o índice de crianças pobres com faixa etária de 0 a 6 anos. No caso de adolescentes com faixa etária de 16 a 17 anos, este índice era de 29,1% (SAS/CMDCA, 2009). Em síntese, um resultado assustador para a condição de qualidade de vida da infância e juventude no Brasil.

Estes dados, apesar de não traduzirem diretamente a condição da criança e do adolescente em situação de rua, nos servem como parâmetros para estabelecer algumas reflexões a respeito do descaso com essas crianças. Encontrar-se vivendo abaixo da linha de pobreza significa estar alijado do suprimento das necessidades básicas para um desenvolvimento humano saudável. E

³⁸ Esses dados fazem parte de indicadores publicados nos anos de 2007 pela PNAD e 2009 por estudo entre o Ministério da Saúde e o CIESPI.

como vimos, quase metade de nossas crianças e adolescentes encontram-se na situação de não contar com condições que garantam, nem minimamente, o seu desenvolvimento pleno enquanto ser humano.

Ao falarmos de crianças e adolescentes em situação de rua é inevitável, pelo fato da maioria esmagadora dessa população ser proveniente de famílias pobres – como já foi constatado, desconsiderar esses dados para a compreensão estrutural da questão. Sabemos que estas crianças não brotam das calçadas. Elas fazem parte desse percentual da população em condição de miséria e pobreza extrema, para o qual a classe dominante faz questão de fechar os olhos.

Repetindo mais uma vez, não se pretende com essa análise traçar uma relação determinista entre essa questão e a pobreza. Este não é um fenômeno que atinge por excelência todas as famílias pobres. Contudo, em quase toda a sua totalidade, identificamos nas crianças e adolescentes em situação de rua o histórico de pobreza na sua trajetória de vida e, embora nos faltem dados mais consistentes sobre elas e suas famílias, sabemos ao menos, que elas estão situadas, portanto, no universo perverso dessas estatísticas.

Não sabemos ao certo quantas crianças e adolescentes estão vivendo em situação de rua. O censo demográfico do Brasil é realizado com base no domicílio, e, as crianças e adolescentes que se encontram em seus domicílios e estão nas ruas não são contabilizadas pelo censo e, portanto, não são incluídas nos dados oficiais da contagem populacional do país.

A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua realizada em 2005 para mapear o perfil da população de rua no país investigou apenas as pessoas com idade igual ou maior de 18 anos. Apesar de ser considerado um segmento importante pela pesquisa, as crianças e adolescentes em situação de rua não fizeram parte desse mapeamento. O argumento apresentado para justificar a não inclusão dessas crianças no processo de pesquisa foi lançado sob a justificativa da necessidade de aplicar uma metodologia diferenciada da adotada, para pesquisar

essa população. No entanto, também não dispomos de nenhuma pesquisa em nível nacional que tenha sido realizada para este fim, e que aponte de modo mais específico a dimensão quantitativa desse problema. Estamos, portanto, à frente de uma população *invisível* de crianças e adolescentes em situação de rua.

Essa mesma pesquisa identificou 31.992 adultos em situação de rua, considerando as 71 cidades pesquisadas, entre elas 48 municípios com população superior a 300 mil habitantes e 21 capitais. Porém não considerou para a análise nacional as cidades de São Paulo, Recife, Porto Alegre e Minas Gerais³⁹, pelo fato das mesmas terem realizado pesquisa semelhante em anos recentemente anteriores à sua execução. No entanto, vale ressaltar que essas cidades não incluídas são consideradas grandes capitais que apresentam um alto índice de pessoas fazendo da rua espaço de moradia e referência de vida. Assim, sequer temos uma estimativa mais concreta acerca da população de rua como um todo, pois mesmo que aos números apresentados pela Pesquisa Nacional fossem agregados os quantitativos das demais pesquisas, não obteríamos, com a simples somatória de números, a total dimensão da população de rua no país.

A população infanto-juvenil também é ignorada no plano político. Diferentemente de outras problemáticas que envolvem a criança e o adolescente e que recebem trato específico no âmbito da proteção social, como por exemplo, a exploração do trabalho infantil com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil -PETI e o abuso e exploração sexual – com a proposta do Programa de Combate ao Abuso e Exploração sexual - SENTINELA, a questão da *situação de rua* não possui ainda uma estratégia de enfrentamento que considere suas especificidades. Na verdade, o delineamento de uma política nacional de atendimento à população de rua só ocorre recentemente, em 2008, encontrando-se ainda em fase de aprovação para futura implementação.

³⁹ O estudo realizado em São Paulo (2003) apresentou 10.899 pessoas em situação de rua. Em Recife, este dado atingiu o total de 1.390. E Belo Horizonte esse contingente atingiu o número de 1.164 pessoas.

Embora a Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua já tenha sido elaborada e, de certo modo, se apresente como um marco político na defesa dos direitos da população de rua, ela demonstra em sua formatação duas grandes fragilidades: a primeira diz respeito ao seu conteúdo, visto que este reflete ainda de forma ampla e genérica os direcionamentos do atendimento a serem lançados a esta população, sem contemplar, de modo mais contundente, as particularidades que se expressam nas demandas apresentadas para este segmento, quando pensadas em uma proposta efetiva de mudança de suas condições de vida.

Uma segunda fragilidade diz respeito à ausência de uma proposta específica no tocante às crianças e adolescentes em situação de rua. Pensando que a condução das ações para as crianças e adolescentes devem ser condizentes aos parâmetros do ECA, ter-se-á em conta a necessidade de pensar um tratamento distinto com caráter especial para o atendimento dessas crianças no contexto dessa Política. No entanto, nenhum capítulo, ou tópico específico discorre sobre procedimentos nesse sentido, deixando completamente vago e diluído no corpo da Política medidas que poderiam ser melhor pontuadas no nível do atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua.

Desse modo, a Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua, embora tenha relevância enquanto referência no processo de construção política para esse seguimento, ela se constitui, até o momento, em um documento tímido e acanhado no horizonte do atendimento à população adulta em situação de rua e, em grande escala, sem abrangência de propostas de retaguarda às necessidades apresentadas pelas crianças e adolescentes nessa situação.

Por sua vez, o Plano Nacional de Proteção de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, apresenta uma estruturação voltada para fortalecer ações que contribuam em linhas gerais, no contexto integral

da proteção social, para combater práticas de institucionalização de crianças e adolescentes e promover a convivência familiar e comunitária. Elenca nas estratégias de seu Plano de Ação propostas com metas de curto, médio e longo prazo, com previsão de serem atendidas até o ano de 2015.

No sentido de dar ordenamento ao enfrentamento da problemática que envolve crianças e adolescentes em situação de rua, apresenta mais diretamente as seguintes ações:

- realizar pesquisas quantitativas e qualitativas nos âmbitos nacional, estaduais, municipal e distrital, para estudar elementos e definir indicadores no plano da convivência familiar e comunitária, observando os aspectos da manutenção, fortalecimento, enfraquecimento ou ruptura dos vínculos familiares;
- realizar pesquisas sobre crianças e adolescentes em situação de rua para conhecer a sua realidade em níveis nacional, estaduais e municipais;
- realizar seminários em âmbito nacional e estadual, onde sejam discutidas estratégias de funcionamento de Sistemas de Informação sobre crianças e adolescentes em situação de risco;
- obter e incluir no CadÚnico⁴⁰, dados sobre as crianças em situação de rua e acolhimento institucional;
- Incorporar ações que assegurem o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária à Política Nacional para População de Rua;

⁴⁰ “O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 36 de junho de 2007, e regulamentado pela Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país” Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

- Elaborar e implementar ações específicas para crianças e adolescentes em situação de moradia na rua e suas famílias, que contemplem o direito à convivência familiar e comunitária (PNCFC 2006).

Consideramos, evidentemente, que estas propostas vinculadas às demais ações que estão lançadas no Plano, apresentam uma perspectiva coerente e articulada e vislumbram rebatimentos na vida das crianças e adolescentes que respeitam a visão da totalidade integral que permeia seus direitos.

Todavia, essas propostas requerem extrema vigilância no seu cumprimento, uma vez que se trata de um plano com propostas a serem executadas ao largo de uma década (o PNCFC foi elaborado em 2006⁴¹ e prevê o atendimento das ações para até o ano de 2015).

Na vanguarda desse contexto, destaca-se a cidade do Rio de Janeiro, que em junho deste ano, aprovou a sua Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua. A partir da ação coletiva entre diversos sujeitos⁴², essa Política se concretiza como uma experiência pioneira e inovadora no campo da proteção social voltado à população infanto-juvenil em situação de rua; configura-se no primeiro documento elaborado com este fim em toda a história da política de proteção social direcionada a esse segmento em nível nacional. É de fato, um grande avanço nessa área e, sobretudo, um exemplo a ser seguido pelos demais municípios do país.

Do mesmo modo, também merece visibilidade, as iniciativas que vêm sendo realizadas pela rede de atendimento da criança e do adolescente da Cidade do Recife, no que consiste à

⁴¹ CONANDA/CNAS, 2006.

⁴² Para elaboração deste documento, aprovado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CMDCA-Rio), foi formado um Grupo de Trabalho paritário, constituído por 10 representações governamentais e não governamentais, além de outras 07 Instituições que também contribuíram com o processo, até chegar à versão final do documento.

elaboração de um plano de enfrentamento à situação de rua infanto-juvenil, com previsão de ser finalizado e submetido à aprovação em setembro de 2009.

Como já foi dito, a proteção social voltada à criança e ao adolescente deve abranger o conjunto das políticas sociais de forma integralizada, articulada e complementar entre si. Mas, é no campo da política de assistência social que se concentra o foco do atendimento à população em situação de rua. Ela se apresenta como canal de maior abertura para o acesso dessa população à cobertura de proteção social, buscando tornar os usuários alcançáveis pelas demais políticas que lhe conferem tal provisão.

O atendimento destinado à população em situação de rua na política de assistência se concentra no nível de atendimento da proteção social especial de média e alta complexidade, os quais demandam ações, cuja nomenclatura já anuncia, dotadas de um teor mais complexo, exigindo maior articulação e disponibilidade de estratégias de intervenção. Assim, as ações nessa esfera devem obedecer aos parâmetros estabelecidos no SUAS, como norteadores desse atendimento.

O quarto capítulo apresentará, de forma mais aproximada, a operacionalização dessas ações, tendo por base a análise da intervenção do Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC, enquanto órgão governamental executor da política de atendimento à criança e adolescente em situação de rua na cidade do Recife.

3.3- Alguns dados sobre as crianças e adolescentes em situação de rua na cidade do Recife

Ao fazer um levantamento a respeito das pesquisas locais realizadas no Recife, verificamos que, em tempos mais recentes, não foi realizada nenhuma pesquisa específica sobre a população

infanto-juvenil em situação de rua nesta cidade⁴³. Conhecer e ter acesso a levantamentos mais precisos e detalhados sobre esse público ainda é uma grande dificuldade, diante das limitações postas pela escassez das informações e pelas lacunas encontradas nos dados existentes.

Entre os dados disponíveis, encontramos elementos referentes ao tema em um levantamento realizado no ano de 2004 pelo IASC, bem como na pesquisa “Censo e Análise Qualitativa da População em Situação de Rua na Cidade do Recife”, desenvolvida em 2005 na referida cidade, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDSCF.

Ainda dispomos também, de dados sistematizados pela Gerência de Vigilância Social – GVS/Secretaria Municipal de Assistência Social, no que diz respeito ao atendimento dos serviços socioassistenciais realizados em âmbito municipal no ano de 2008.

A cidade do Recife possui registrado no último censo demográfico realizado no ano 2007 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uma população estimada em 1.500.000 habitantes. Desses quase um milhão e meio de habitantes, aproximadamente 517.000 pessoas são crianças e adolescentes, o equivalente a 1/3 da população total⁴⁴.

De acordo com o levantamento realizado pelo IASC no ano de 2004⁴⁵, a partir de suas experiências de trabalho acumuladas no atendimento à população de rua na cidade, foram identificadas 715 pessoas na condição de moradores de rua e, deste número, 155 eram adolescentes, com faixa etária que ia dos 13 aos 18 anos, o que correspondia a 21,68% da população identificada neste levantamento. Num detalhamento mais específico, verificou-se que quase todos esses adolescentes (21%) estavam de fato vivendo *em situação de rua*.

Em novembro de 2005, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, desenvolveu junto aos órgãos municipais – Secretaria de Assistência Social/IASC – e com apoio

⁴³ As pesquisas anteriormente mencionadas têm como público alvo a população em situação de rua em geral.

⁴⁴ Dados disponíveis no endereço eletrônico: www.ibge.gov.br.

⁴⁵ Censo e Análise Qualitativa da População em Situação de Rua na Cidade do Recife. MDS/IASC, 2005.

da Universidade Federal de Pernambuco, juntamente com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua de Pernambuco e a ONG Organização do Auxílio Fraternal/SP, a pesquisa “Censo e Análise Qualitativa da População em Situação de Rua na Cidade do Recife”, a qual apresenta os dados mais recentes, embora não atualizados, sobre a população de rua local.

A pesquisa apresentou em seus resultados um número maior ao que o IASC havia anteriormente apontado em 2004 para as pessoas vivendo nas ruas do Recife: foram computadas 1390 pessoas nessa situação. Além de pesquisarem as pessoas que se encontravam nas ruas, também foram levadas em consideração as pessoas que estavam sendo atendidas por instituições da rede pública e privada (das 1390 pessoas, 85 encontravam-se nas casas de acolhida do IASC e 100 em outras organizações).

Os dados coletados informaram que essas pessoas, quando distribuídas pelo território da cidade – a cidade do Recife está dividida em 06 Regiões Político-Administrativas (RPA) – concentravam-se especialmente entre as RPA's 01 e 06⁴⁶.

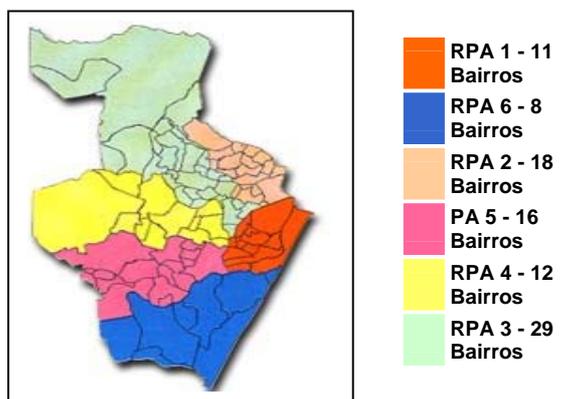


Ilustração 1: Mapa da Cidade do Recife em RPA's

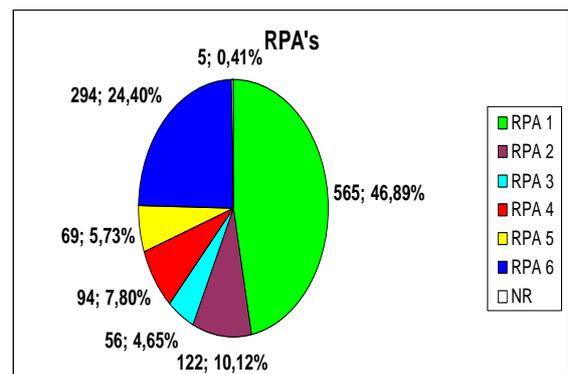


Gráfico 1: Representação da População em situação de rua por RPA.

Fonte: Censo e Análise Qualitativa da População em Situação de Rua na Cidade do Recife. MDS/IASC, 2005.

⁴⁶ Lista de todos os bairros por RPA's no Anexo 1.

Dentro desse quantitativo, foram observados 368 crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos, correspondendo a 30,54% da população total pesquisada. Conforme a faixas etária, essas crianças e adolescentes estão distribuídas da seguinte maneira:

QUANTITATIVO DE MENINOS E MENINAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RECIFE – 2005		
Faixa Etária	Quantitativo	Percentual
0 a 06 anos	63	17,11%
07 a 12 anos	118	32,06%
13 a 17 anos	187	50,81%
TOTAL	368	100%

Tabela 1

Fonte: Censo e Análise Qualitativa da População em Situação de Rua na Cidade do Recife. MDS/IASC, 2005.

Como vemos na tabela acima, não há muita diferença entre o percentual de crianças – 181 (de 0 a 12 anos) – e o de adolescentes 187 (de 13 a 17 anos) nas ruas, ficando basicamente equiparados em relação à sua faixa etária, apresentando índices de 49,17% e 50,81% respectivamente. Ainda assim, o número de crianças ainda é um pouco maior ao número de adolescentes, o que não surpreende, se tomarmos em consideração que é mais comum encontrar crianças de menor faixa etária vivendo sob a companhia da família nas ruas, ou sendo sistematicamente utilizadas por adultos como instrumento de sensibilização para pedir esmolas.

Na tabela a seguir, observaremos a distribuição da população infanto-juvenil em situação de rua, analisando as distinções por sexo e faixa etária:

QUANTITATIVO DE MENINOS E MENINAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RECIFE – 2005 (faixa etária x sexo)				
Faixa Etária	Feminino	Perc.	Masculino	Perc.
0 a 06 anos	38	57,58%	28	42,42%
07 a 12 anos	53	44,92%	65	55,08%
13 a 17 anos	54	28,88%	133	71,12%
TOTAL	143		226	

Tabela 2

Fonte: Censo e Análise Qualitativa da População em Situação de Rua na Cidade do Recife. MDS/IASC, 2005.

É nítida, portanto, a diferença entre meninas e meninos com vivência nas ruas, segundo os dados observados. Essa diferença se torna mais discrepante no período da adolescência, quando o número de meninos chega a ser mais que o dobro do de meninas nesta condição.

Dando seguimento à análise dos dados fornecidos pela pesquisa, encontramos ainda alguns dados mais genéricos referentes a indicadores importantes, mas que não apresentam de forma detalhada, a condição da criança e do adolescente sobre os índices apontados. Contudo, de alguma forma, eles fazem parte dessas estatísticas.

Então, de maneira geral, a pesquisa demonstra que a maioria dos pesquisados (1.084, pessoas, sendo 64,58% da cidade do Recife) é predominantemente urbana e pertence ao próprio estado de Pernambuco. Indica também que a maioria da população entrevistada se identificou como parda (58,1%), seguido de 18,17% de negros, 17,43% brancos, 4,65% de amarelos e menos de 1% indígenas.

A respeito da escolaridade, registrou-se que 83,98% das pessoas estudaram pelo menos até o ensino fundamental. A maioria alegou também ter a rua como espaço de referência de vida e, ao serem questionados sobre a utilização que fazem desse espaço, eles apontam as opções que se seguem na seqüência de incidência que foram respondidas: pedir, perambular, usar drogas, catar material reciclável, limpar pára-brisa de carros, tomar conta de carros, oferecer serviços, lavar carros, brincar.

Ironicamente, a atividade brincar aparece por último, entre as opções selecionadas. Fica escancarado, apesar de não serem apenas as vozes das crianças e dos adolescentes aí registradas, que essa fase da vida é roubada do que possui de mais precioso: o direito de ser criança.

Por fim, verifica-se, nesta pesquisa, que a questão da moradia e emprego se sobressaem no tocante às perspectivas (53,7%), que essa população têm para saírem das ruas.

Passaremos agora a analisar as informações disponibilizadas pela Gerência de Vigilância Social. A GVS é o órgão da Secretaria de Assistência Social responsável por alimentar o sistema de informações da assistência social através da coleta de dados dos serviços, benefícios, programas e projetos oferecidos pela rede municipal na perspectiva do monitoramento e avaliação da política municipal de assistência social bem como a produção e/ou sistematização de informações sobre *as situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social* nos diferentes ciclos de vida.

No tocante às ações socioassistenciais desenvolvidas para o atendimento à população em situação de rua em nível governamental (municipal), temos a sistematização dos dados referentes ao Serviço de Educação Social de Rua e equipamentos de atração (ambos pertencentes à Proteção Social de Média Complexidade) e ao serviço de acolhimento institucional (Proteção Social de Alta Complexidade), sendo de responsabilidade do IASC a execução desses serviços⁴⁷.

Em relatório produzido pela GVS, onde constam os dados de atendimento referentes ao ano de 2008, percebemos o seguinte:

Em relação ao serviço de educação social de rua, foram atendidos durante esse ano um quantitativo de 892 pessoas. Muito embora a GVS tenha sistematizado aspectos desse atendimento (atendimento geral, encaminhamentos realizados, desligamento do serviço), não especificou em sua sistematização os indicadores referentes à população infanto-juvenil atendida por esse serviço, o que inviabilizou dentro desses números gerais, identificar os dados pertinentes a crianças e adolescentes.

No que diz respeito aos equipamentos de atração – conta-se com 02 equipamentos – os resultados foram:

⁴⁷ Trataremos esses serviços de forma mais detalhada no quarto capítulo deste trabalho.

ATENDIMENTO A MENINOS E MENINAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RECIFE – 2008 EQUIPAMENTOS DE ATRAÇÃO	
EQUIPAMENTOS DE ATRAÇÃO	Nº DE ATENDIMENTO (ano)
RECICRIAR (atendimento diurno)	140
RECIFAZER (atendimento noturno)	73
TOTAL DE USUÁRIOS ATENDIDOS	213

Tabela 3 – Estes equipamento possuem perfil de atendimento misto (atendem meninos e meninas conjuntamente) e por não haver distinção entre os sexos nos dados encontrados, não foi possível estabelecer quantitativo específicos entre masculino/feminino.

Fonte: Relatório de Sistematização dos Dados do Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC. Gerência de Vigilância Social – GVS, Recife, dezembro de 2008.

É interessante notar que esses números dizem respeito ao quantitativo de atendimento, não refletindo exatamente o número de adolescentes atendidos, uma vez que nesse fluxo a mesma criança/adolescente pode vir a ser atendida(o) nesses serviços mais de uma vez. O volume de meninos e meninas atendidos no período diurno também é bem maior que o do período noturno, o que provoca curiosidade em saber onde estas crianças se localizam à noite. Elas retornam pra casa? Dormem nas ruas? Por que a frequência no equipamento de atendimento diurno é tão superior? Ficam essas questões para uma posterior análise.

Na descrição do atendimento, considerando o fluxo dos encaminhamentos e retornos familiar e comunitário realizados percebemos, se compararmos o número de retorno imediato à família ao número total de atendimentos, vamos encontrar uma proporção de retorno familiar e comunitário bem inferior ao número de crianças e adolescentes atendidos, conforme podemos verificar as informações apresentadas na tabela que segue abaixo:

ATENDIMENTO A MENINOS E MENINAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RECIFE – 2008 EQUIPAMENTOS DE ATRAÇÃO (ENCAMINHAMENTOS E RETORNOS)			
ENCAMINHAMENTOS/RETORNOS	RECICRIAR	RECIFAZER	TOTAL
Inserção em atendimento de acolhida temporária na própria rede	32	26	58
Inserção em atendimento de acolhida temporária na rede complementar	08	40	48
Retorno familiar e comunitário	29	12	41
Encaminhamentos ao Conselho Tutelar	24	64	88
Encaminhamentos à rede de saúde	58	-	58
Retirada de documentação	06	-	06
Encaminhamentos às Varas de Infância e Juventude	26	-	26
Encaminhamentos a programas sociais (Pró-jovem Urbano)	04	-	04
Outros	14	-	14

Tabela 4 – Levantamento do atendimento realizado com referência no quantitativo total de crianças e adolescentes atendidos durante o ano (213 ao todo)

Fonte: Relatório de Sistematização dos Dados do Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC. Gerência de Vigilância Social – GVS, Recife, dezembro de 2008.

Porém, se levarmos em conta, como já foi observado, que esse número não descreve o quantitativo de crianças e sim o número de atendimentos, bem como os encaminhamentos realizados para os equipamentos de acolhida temporária, seja na rede própria ou complementar, poderemos ser mais otimistas, visto que o resultado do retorno familiar tanto pode ser reflexo de um trabalho mais contínuo no atendimento destes equipamentos, quanto pode se tornar mais possível a sua efetivação com o acompanhamento mais intensivo e sistemático que esse usuário virá a receber estando em uma casa de acolhida. No que consiste ao atendimento realizado pelos equipamentos de acolhida temos:

ATENDIMENTO A MENINOS E MENINAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RECIFE -2008 -CASAS DE ACOLHIDA TEMPORÁRIA	
UNIDADES DE ACOLHIDA	Nº DE ATENDIMENTO (ano)
FEMININO	194
MASCULINO	264
TOTAL DE USUÁRIOS ATENDIDOS	458

Tabela 5

Fonte: Relatório de Sistematização dos Dados do Instituto de Assistência Social e Cidadania - IASC. Gerência de Vigilância Social – GVS, Recife, dezembro de 2008.

Também no acolhimento institucional repete-se a situação em que meninos apresentam número mais elevado de atendimento que as meninas. No caso das unidades de acolhida, esses números já não apresentam tanta discrepância entre eles como os dados da pesquisa local, visto que a diferença apresentada entre os gêneros é pequena, em detrimento do que foi apresentado pela pesquisa – onde esses números se revelam com bastante distinção. Isto sugere pensar que as meninas façam preferência por transitar por espaços mais seguros que a rua e por isso procurem mais as unidades de acolhida. Porém, essa é uma análise que merece melhor reflexão, que por ora nesse estudo não foi possível realizar. Ainda é importante mencionar que, tal como os equipamentos de fixação, os números de atendimento que constam nos dados disponíveis são referentes aos atendimentos realizados e não ao quantitativo de pessoas atendidas.

O atendimento das unidades de acolhida possui caráter temporário e, por isso, deve promover o desligamento do usuário, visando sua reinserção na família e/ou na comunidade de origem como prioridade. Nos casos em que isso não é possível, outras medidas são efetuadas. Nesse caso, as informações relativas a desligamentos são as seguintes:

ATENDIMENTO A MENINOS E MENINAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RECIFE – 2008 UNIDADES DE ACOLHIDA (DESLIGAMENTOS)	
TIPOS DE DESLIGAMENTO	QUANTITATIVO
Reinserção familiar e/ou comunitária	105
Retorno ao município de origem	39
Encaminhamento para outro equipamento da rede própria	09
Encaminhamento para outro equipamento da rede complementar	74
Evasão	476
Acompanha genitora desligada	15
Outros	09

Tabela 6

Fonte: Relatório de Sistematização dos Dados do Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC. Gerência de Vigilância Social – GVS, Recife, dezembro de 2008.

Na tabela acima dois indicadores ganham destaque: a reinserção familiar e as evasões. Embora estes elementos sigam em direção completamente opostas, de certo modo eles se complementam, pois esse movimento de entradas e saídas nas unidades de acolhida ocorre, muitas vezes, de forma cíclica e prolongada. Algumas tentativas de reinserção são frustradas pelo retorno da criança/adolescente às ruas (por razões como o uso de drogas, familiarização com o ambiente, desejo de retorno às ruas, etc.) e como conseqüência, às unidades de acolhida, exigindo que um novo retorno familiar se faça após outros investimentos durante o atendimento.

Sobre os encaminhamentos, contamos com os dados abaixo:

ATENDIMENTO A MENINOS E MENINAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RECIFE – 2008 UNIDADES DE ACOLHIDA (ENCAMINHAMENTOS)	
ENCAMINHAMENTOS	QUANTITATIVO
Retirada de documentos	132
Rede escolar	109
Programas sociais (Bolsa Família)	06
Programas sociais (Pró-Jovem Urbano)	04
Atendimento em programas/projetos em ONG's	132
Rede de saúde	706

Tabela 7

Fonte: Relatório de Sistematização dos Dados do Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC. Gerência de Vigilância Social – GVS, Recife, dezembro de 2008.

Na análise dos encaminhamentos realizados verificamos a presença de um contraste que chama muita atenção, que é a disparidade existente entre a inserção dos usuários em programas sociais governamentais e em programas sociais não governamentais. Durante todo ano de 2008 apenas 10 encaminhamentos para programas executados pelo Governo foram realizados, enquanto 132 foram feitos para instituições não-governamentais. Fica, portanto, registrado de forma alarmante a ausência de programas sociais para atender essas crianças e adolescentes em âmbito governamental. É explícito nesses dados, o repasse da responsabilidade pública à sociedade civil nas execuções das ações da política de proteção social.

Os dados expostos nesse trabalho trazem apenas uma perspectiva geral acerca da situação de crianças e adolescentes em situação de rua. Diante das dificuldades em encontrar informações mais consistentes, bem como a insuficiência de tempo para realização de um levantamento mais extenso entre as outras instituições que compõem a rede de atendimento, têm-se a clareza de que esses só são alguns elementos lançados para nos aproximar de algumas reflexões a respeito dessa questão.

Ao mesmo tempo, eles servem para sinalizar o quanto essa área ainda é negligenciada no campo das pesquisas, merecendo maior investimento para o aprofundamento de sua investigação. Sabemos que os números e as estatísticas não alcançam a totalidade da realidade de vida desses meninos e meninas, nem são por si só suficientes para qualificar o atendimento que atualmente é realizado. Esses números podem ser instrumentalizados pela mídia para sensacionalizar o assunto, ou até mesmo para responder interesses contrários em afirmar que o problema não é tão grave assim, já que o número de crianças e de adolescentes nas ruas, se comparados com o total da população infanto-juvenil é muito pequeno – em um número de 517.000 *apenas* 368 estão nas ruas. Mas a questão não é quantidade, como já sabemos. Estamos falando da dimensão que esses dados podem nos dar do quadro de violação de direitos em que encontramos essa população.

CAPÍTULO IV

O Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC: para uma Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua na Cidade do Recife

4.1 Princípios, diretrizes, estrutura e organização das ações e serviços

O Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC, com ano de fundação em 2003, tem em seu surgimento o registro de um processo de interesses na reformulação da Política de Assistência Social e na reestruturação da rede governamental de atendimento socioassistencial na cidade do Recife, ocorridas a partir do ano de 2001⁴⁸.

Em substituição à Legião Assistencial do Recife – LAR (instituição marcada por práticas assistencialistas e pelo primeiro *damismo*, historicamente presentes na orientação da assistência social no país), o IASC se configura como sendo uma autarquia especializada, de administração indireta e autonomia relativa na execução de programas e projetos, vinculada à Secretaria Municipal da Política de Assistência Social.

Apresenta para a condução dos serviços prestados, princípios pautados em uma proposta de *gestão democrática, administração colegiada, gestão com foco no cidadão e profissionalização da organização*, que orientem o desenvolvimento de ações direcionadas a promover os direitos sociais, mediante a garantia de mínimos sociais a compor o padrão básico

⁴⁸ Estas modificações ocorrem durante a gestão do Prefeito João Paulo Lima e Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), que administrou a cidade do Recife durante os anos de 2001 a 2008.

de inclusão social⁴⁹, capaz de atender as necessidades do cidadão, proporcionando-lhe dignidade e cidadania (Relatório de Gestão do IASC 2001-2004).

Tendo por base esses princípios, apresenta sua proposta de ação pautada nas seguintes diretrizes⁵⁰:

- Trabalhar em consonância com os objetivos, diretrizes e princípios estabelecidos na LOAS e na PNAS/SUAS;
- romper totalmente com práticas clientelistas, tuteladoras e assistencialistas, que nega os direitos sociais e a perspectiva dos excluídos como sujeitos históricos, protagonistas na construção de sua autonomia e inclusão social;
- Fortalecer a Política Municipal de Assistência Social, enquanto política pública, com primazia de responsabilidade do Estado na sua condução e com a participação da sociedade por meio de uma rede complementar;
- Atender às demandas decorrentes do perfil sócio-econômico e cultural da cidade do Recife, dirigidas ao Governo Municipal, cujas especificidades justificam o atendimento pela Política de Assistência Social;
- Reforçar a afirmação da Secretaria da Política de Assistência Social, como coordenadora da Política Municipal de Assistência Social;
- Garantir a política de recursos humanos prevista no SUAS e a ampliação de novos postos de trabalho.

Nesse sentido, o IASC se propõe, em sua política de atendimento, a direcionar ações de caráter preventivo – voltadas para a manutenção e elevação do padrão de inclusão social

⁴⁹ A utilização das categorias inclusão/exclusão social, faz parte da concepção teórica utilizada pelo IASC. O dimensionamento conceitual-teórico adotado neste trabalho não compartilha do mesmo entendimento a respeito desses conceitos, nem os referencia.

⁵⁰ Com base nos documentos de referência do IASC: Relatório de Gestão 2005-2008.

alcançado pela população; e as ações interventivas – de *resgate* e concretização de direitos, mediante a garantia de mínimos sociais para atender às necessidades básicas do indivíduo.

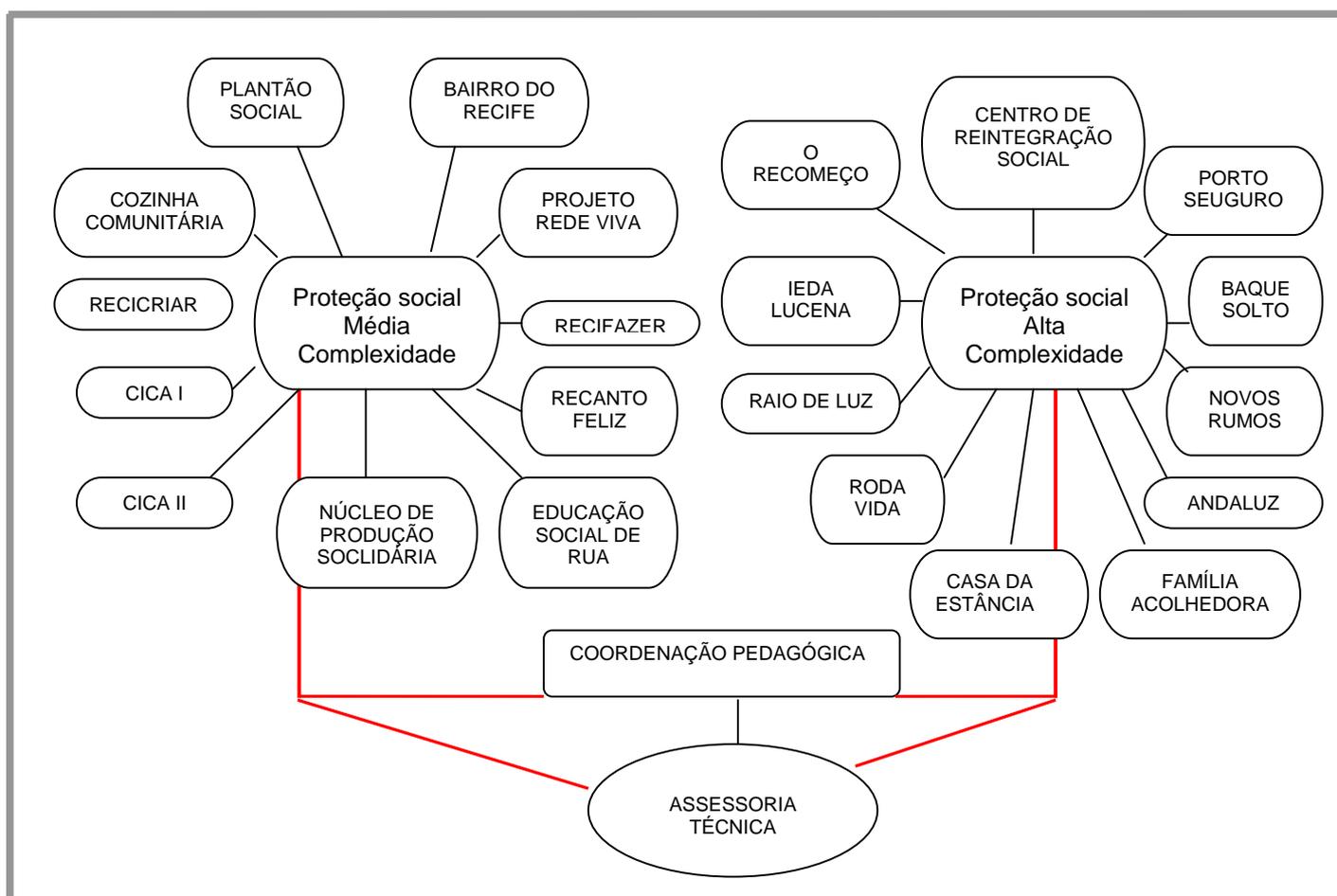
Na atual orientação da Política Nacional da Assistência Social/SUAS, às Autarquias Especializadas compete a execução de serviços na área da Proteção Social Especial, a qual se traduz em prestar atendimento à população em situação de rua⁵¹, pessoas vítimas de violência doméstica e a pessoas em situação de risco em face de ocorrências pessoais, sociais e de calamidade pública e de ocorrências pessoais e sociais com dificuldade de atenderem suas necessidades básicas. Trata-se de um segmento da população submetido a um alto nível de violência (social e pessoal), cujos direitos foram violados e/ou tiveram os seus vínculos familiares fragilizados ou interrompidos. Ao IASC coube ainda como competência, o desenvolvimento de ações para uma política de segurança alimentar e nutricional. Sua estrutura organizacional, portanto, tem por finalidade estruturar e gerir a rede de atendimento a essa população.

Para tanto, apresenta em sua rede de serviços programas, projetos e ações que supõem a reintegração familiar e comunitária, o combate à fome e exclusão social, combate à violência doméstica, ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; programas de inclusão produtiva; de acessibilidade aos serviços sociais e fortalecedores das condições para o exercício da cidadania, direcionados para os segmentos em elevado grau de vulnerabilidade social.

⁵¹ O IASC compreende como população em situação de rua “aquelas pessoas que dormem nas ruas mais de uma noite por semana e que se encontram com os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados. Tal situação reflete os processos das diversas perdas de referência: o abandono, a fragmentação/desestruturação familiar, a migração, a falta de habitação, o desemprego, as relações com o comércio lícito e/ou ilícito para a garantia da sobrevivência, a expulsão do espaço protegido em decorrência da violência doméstica e sexista, as perambulações por transtornos mentais, as relações com a drogadição, entre outros, mas, é também decorrente da falta de garantia do estado e da sociedade ao longo dos anos, em relação ao acesso aos direitos sociais mais básicos e elementares como educação, saúde, trabalho, moradia, etc” (Instituto de Assistência Social e Cidadania. Programa Travessia, 2004)

Desse modo, o IASC é, em âmbito governamental, responsável por executar os serviços da proteção social especial (média e alta complexidades) da política municipal de assistência social, onde se identifica o atendimento da população em situação de rua, inclusive o atendimento de crianças e adolescentes – objeto de interesse desse trabalho. De modo geral, sua rede de serviços está estruturada da seguinte maneira:

Rede de Serviços Executados e Acompanhados pelo IASC*



* Será possível visualizar a localização geográfica destes equipamentos em material no Anexo 2 a este trabalho.

▪ **Serviços e Ações de Proteção Social Especial de Média Complexidade - IASC**

As ações de Proteção Social de Média Complexidade estão dimensionadas em 07 serviços, distribuídos em 11 equipamentos de atendimento, a saber:

- *02 Espaços de atração (Recicriar e Recifazer)*: oferece atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua com proposta de oferecer estratégias e alternativas que estimulem a saída das ruas para um espaço protegido.

- *Serviço de Educação Social de Rua*: serviço de atendimento prestado à população em situação de rua em todos os ciclos de vida. Destina-se a construção estratégia para a saída das ruas, dando suporte à travessia rua - espaço protegido. Promove também ações educativas direcionadas à sociedade em relação à problemática social que envolve essas pessoas.

- *Atendimento Emergencial/Plantão Social*: atende pessoas em situação de emergência socioassistencial, concedendo benefícios e provimentos eventuais.

- *Ação de fixação na comunidade de origem (quatro equipamentos de atendimento: Centro de Integração da Criança e do Adolescente - CICA I, Centro Integrado da Criança e do Adolescente*

- *CICA II, Bairro do Recife e Recanto Feliz)*: equipamentos destinados a prevenir e inibir os fluxos negativos, *espaço protegido-rua* através de ações que promovam geração de trabalho e renda para a família, inclusão pelas expressões culturais e artísticas, inclusão digital e segurança alimentar e nutricional. Prioriza o atendimento a comunidades identificadas como principais geradoras destes fluxos.

- *Geração de Trabalho e Renda (01 Núcleo de Produção Solidária)*: equipamentos de apoio à construção de alternativas que favoreçam a autonomia dos usuários da rede de acolhida, estimulando a geração de ocupação e renda e formação profissional, através da oferta de cursos profissionalizantes.

- *Projeto Rede viva (01 núcleo de atendimento)*: oferece atendimento ludo-pedagógico durante os fins de semana para crianças e adolescentes.

- *Segurança Alimentar e Nutricional (01 Cozinha Comunitária)*: serviço direcionado a oferecer acesso à alimentação de qualidade para a população em situação de insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade social. Serve também refeições de baixo custo à população local.

▪ **Serviços e Ações de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – IASC**

Os serviços e ações da Proteção Social de Alta Complexidade priorizam o atendimento de acolhimento institucional temporário ou permanente dos indivíduos que não contam mais com a proteção e cuidado de suas famílias, estando dividido entre as unidades de acolhida temporária para crianças e adolescentes, unidades de acolhida temporária para adultos e unidades de acolhida de longa permanência para pessoas idosas. Conforme esses critérios, dispõe de 11 equipamentos, distribuídos da seguinte maneira:

- *Acolhida Temporária de Crianças e Adolescentes (Casas de Acolhida Temporária: Raio de Luz, Andaluz, Baque Solto, Novos Rumos, Casa da Estância, Roda Vida)*: atende crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica e sexual, e em situação de rua com ou sem trajetória de uso de álcool e outras drogas, conforme o perfil (gênero, faixa etária e situação de violência) de cada equipamento. Tem por objetivo principal a reconstrução dos laços sociofamiliares, visando a reinserção familiar e comunitária.

- *Acolhida Temporária de Adultos (Centro de Referência Social – CRS e Casa de Acolhida Temporária O Recomeço)*: destinados a atender adultos, o CRS está voltado ao acolhimento de

homens com vivência de rua, sem filho(a)s. Já *O Recomeço*, direciona seu acolhimento à mulheres com ou sem filho(a)s, com trajetória de vida nas ruas.

- *Programa Família Acolhedora*: propõe o acolhimento temporário por família substituta para crianças em situação de risco pessoal e social, mas que não possuam trajetória de vivência nas ruas.

O IASC, dentro do contexto de reformulação e reestruturação da política de assistência social, teve seu formato delineado no sentido de dar nova orientação ao trabalho desenvolvido em âmbito governamental. Nesse processo de mudanças, o Instituto havia incorporado uma série de ações que vinham sendo desenvolvidas pela LAR, especialmente a administração das unidades que compunham a rede de acolhida.

Em decorrência das exigências que se colocavam para a realização das alterações na reestruturação dos serviços, é elaborada a proposta de redimensionamento e reorganização das ações, a qual toma materialidade a partir do Programa Travessia. Este Programa, por sua vez, deu a base de sustentação para que as ações do IASC fossem organizadas nos moldes em que até o momento vêm sendo implementadas.

De uma maneira geral, o Travessia apresentou propostas de modificações nas diferentes esferas de atuação do IASC, indicando assim, a reconstituição de uma proposta pedagógica, a criação de novos serviços e equipamentos, bem como a reforma de estrutura física dos já existentes, a readequação de ações em consonância com a LOAS⁵², estratégias de intersetorialidade e articulação com as demais políticas públicas e interface com a rede de

⁵² O Programa Travessia foi elaborado em 2004 anteriormente à aprovação do SUAS. No entanto, as estratégias de ação nele previstas apresentaram conformidade, de modo geral, com as disposições lançadas na Política Nacional de Assistência Social. Após a aprovação da PNAS, o Programa foi em alguns aspectos reformatado com referência nas orientações trazidas pela Política, tomando por base os eixos do Sistema de Garantias que se aplicam a Segurança da Acolhida, Segurança do Convívio Familiar, Comunitária e Social e a Segurança de Sobrevivência a Riscos Circunstanciais.

proteção social à infância e adolescência. Sob esse ordenamento fica estruturada a rede de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua no IASC.

Vale salientar que o Programa Travessia se apresentou como um horizonte de intervenção à estrutura de funcionamento do IASC. Contudo, o Programa não chegou a ser executado em sua plenitude, nem teve contempladas todas as propostas nele lançadas ao longo da operacionalização dos serviços e ações.

4.2- Estratégias e intervenções direcionadas ao atendimento das crianças e adolescentes em situação de rua

Em virtude dos objetivos propostos por este trabalho, iremos focar atenção apenas nos serviços de proteção especial que correspondem ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, ou seja, o Serviço de Educação Social de Rua – SESR e os Espaços de Atração Recicriar e Recifazer - como serviços da Proteção Especial de Média Complexidade – e as seis Casas de Acolhida Temporária para crianças e adolescentes: Andaluz, Raio de Luz, Casa da Estância, Baque Solto, Novos Rumos e Roda Vida – enquanto serviços da Proteção Especial de Alta Complexidade.

Nesse sentido, esses serviços serão mais detalhadamente apresentados, considerando aspectos de seu funcionamento e da orientação de suas ações na rede de atendimento de forma mais específica.

- **Serviço de Educação Social de Rua – SESR**

É uma ação destinada a atuar no atendimento à população em situação de rua, fomentando o seu acesso à política de assistência social e demais políticas públicas. Trabalha com foco de atenção direcionada a ações preventivas - direcionada à construção de estratégias para a saída da rua, obedecendo ao movimento *rua - espaço protegido*.

Como ações preventivas, procura estabelecer uma interlocução com a sociedade local acerca da problemática que envolve as pessoas em situação de rua e da importância da participação da mesma na reversão dessa situação. Atualmente o serviço conta com equipes interprofissionais formada por assistentes sociais, psicólogos e educadores sociais, os quais atuam por RPA na cidade através de roteiros definidos.

A metodologia de trabalho proposta integra ações de aproximação, sensibilização, escuta e definição de um plano de intervenção/estudo de caso para oportunizar a saída das ruas. Se concretizado a saída da rua, este trabalho recebe posterior continuidade com o acompanhamento e monitoramento pelas equipes técnicas do IASC e dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS (responsável pela execução da Proteção Social Básica) através da oferta de serviços continuados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco.

- **Espaço de Atração Recicriar**

Realiza atendimento diurno a meninos e meninas em situação de rua com faixa etária de 07 a 18 anos incompletos e possui capacidade de atendimento para até 30 crianças e adolescentes. Tem como principal objetivo de acolher e estimular a saída da rua como referência, estimulando o retorno às famílias e a reinserção comunitária.

Desenvolve atividades lúdicas, recreativas e educativas com estímulo à leitura – conta espaço ambientado para a atividade. oficinas de arte, musicalidade e de informática – com laboratório disponível. Dispõe ainda de três refeições diárias e condições para higiene pessoal, embora não se caracteriza como espaço permanente de proteção.

Oferece atendimento psicossocial e pedagógico e assistência jurídica, com equipe formada entre assistentes sociais, psicólogos e pedagogos. A equipe interprofissional é responsável por realizar as intervenções e encaminhamentos necessários para atender às propostas que o serviço apresenta.

- **Espaço de Atração Recifazer**

Funciona em horário noturno e atua em parceria com o Recicriar, com as equipes interprofissionais dos dois espaços trabalhando de forma integrada na perspectiva da execução de um plano básico de intervenção com interesse de reforçar o mesmo objetivo – a saída da rua para um espaço protegido.

Também atende o mesmo perfil de usuário, porém com capacidade ampliada para receber 60 crianças e adolescentes. Sua principal atração caracteriza-se por oferecer um espaço protegido para dormir, além de oferecer atividades ludo-pedagógicas, condições para higiene pessoal e disponibilizar refeição completa no horário de seu funcionamento (jantar e lanche).

- **Casas de Acolhida Temporária**

São unidades de atendimento que se destinam a acolher temporariamente crianças e adolescentes em situação de rua e vítimas de outras formas de violência que requeira ou tenha provocado o seu afastamento do convívio familiar. Como foco principal, estimula a

reconstituição dos vínculos familiares e a (re)construção de projetos de vida, com valorização e resgate da auto-estima.

O atendimento prestado por esses equipamentos é organizado por gênero, faixa etária e recortes específicos às causas relativas que suscitaram o acolhimento (situação de rua, violência doméstica e sexual, uso de substância psicoativas, etc). Esses perfis são utilizados para referenciar o atendimento, porém não são rigidamente obedecidos.

Por isso, todas as Casas de Acolhida serão aqui consideradas, pois, apesar de nem todas as casas apresentarem perfil para atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua, em sua prática de atendimento mais operacional registram-se em todas as unidades situações em que a vivência de rua se apresenta enquanto fator que permeia com maior ou menor intensidade a trajetória de vida dos usuários atendidos.

▪ **Casa de Acolhida Temporária Andaluz**

Atendimento destinado a mães adolescentes em situação de rua com filhos ou filhas. Tem capacidade para acolher até 8 mães adolescentes acompanhadas de filhos, com espaço para comportar 20 pessoas ao total.

▪ **Casa de Acolhida Temporária Raio de Luz**

Acolhida para crianças e adolescentes do gênero feminino em situação de rua, com faixa etária dos 07 a 18 anos incompletos que façam, ou não, uso de substâncias psicoativas. Apresenta capacidade para atender até 20 meninas.

- **Casa da Estância**

Destina-se a acolher crianças e adolescentes do gênero feminino de 7 a 18 anos incompletos, vítimas de violência doméstica e sem histórico de vivência nas ruas, com capacidade para atender até 14 crianças e adolescentes.

- **Casa de Acolhida Temporária Baque Solto**

Acolhe adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, do gênero masculino, vítimas de violência e/ou com história recente de vivência de rua. Apresenta capacidade para atender até 20 adolescentes.

- **Casa de Acolhida Temporária Novos Rumos**

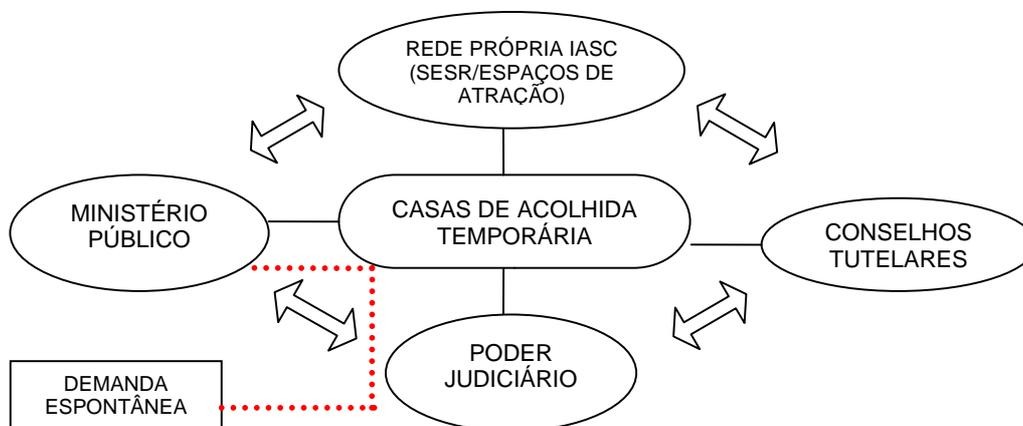
Acolhida para adolescentes de 12 a 18 anos, do sexo masculino, com trajetória de vivência nas ruas e que façam, ou não, uso de substâncias psicoativas. Possui capacidade de atendimento para até 20 adolescentes.

- **Casa de Acolhida Temporária Roda Vida**

Está voltada a acolher crianças do gênero masculino de até 12 anos, vítimas de violência doméstica e/ou que apresentem história recente vivência de rua. Sua capacidade de atendimento é de até 20 crianças.

O Fluxo de entrada nas Casas de Acolhida atende, em geral, às demandas solicitadas pelos órgãos de defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente como o Poder Judiciário, o Ministério Público e os Conselhos Tutelares, e aos encaminhamentos realizados pelos outros serviços da rede de atendimento do IASC, mas pode também atender à demanda espontânea apresentada pelo desejo da própria criança em solicitar o atendimento, necessitando, assim, do posterior comunicado de sua acolhida em até 48 horas ao Ministério Público.

Fluxo de Entrada nas Casas de Acolhida Temporária



Como foco comum, existe a condução de uma proposta de intervenção dirigida pelas equipes interprofissionais – compostas, como já foi dito, por assistentes sociais, psicólogos e suporte pedagógico (nem todas as equipes contam com um pedagogo) - em cada um desses equipamentos e serviços supracitados.

O trabalho dessa equipe, somado à participação dos educadores sociais, consiste em realizar encaminhamentos que abarquem orientações básicas e atendimento na área de saúde; o retorno ou permanência na rede de educação regular de ensino; inserção em programas e projetos sociais que considerem a prática de atividades lúdicas, artísticas, esportivas e de aprendizagem, bem como em programas de geração de emprego e renda e transferência de renda, observando os encaminhamentos que podem ser efetuados no âmbito da família com a oferta de serviços de apoio direcionados à reinserção familiar e comunitária; o acionamento de mecanismos necessários à garantia de direitos sociais, de cidadania e justiça e demais serviços que componham a rede de atendimento e proteção integral à criança e ao adolescente no contexto do Sistema de Garantia de Direitos.

▪ **Atendimento Emergencial/Plantão Social**

Por último, faz-se uma ressalva quanto ao Serviço de Atendimento Emergencial/Plantão Social, voltado para o atendimento imediato de demandas espontâneas e/ou emergenciais da população em situação de rua e/ou vítimas de intercorrências pessoais e sociais. Este serviço se reconhece por atender famílias e conseqüentemente, crianças e adolescentes, com a concessão de benefícios e provimentos eventuais e emergenciais, tais como provimento de cestas básicas, concessão de óculos (lentes corretivas), encaminhamentos de gestantes em situação de risco para a rede de saúde, acesso à primeira e segunda via de registro de nascimento, casamento e óbito, concessão de vales transportes e cestas básicas para pessoas com patologias específicas, oferta de leite especial para bebês com problemas de saúde, encaminhamentos para municípios de origem, concessão de auxílio funeral, retirada de documentação, encaminhamentos para rede conveniada.

Apesar de sua relevância, por ele não se constituir em um atendimento direto e sistemático à população infanto-juvenil em situação de rua, não fará parte, nesse caso, das observações realizadas no próximo ponto deste trabalho.

4.3- No campo da contradição: os impasses lançados ao enfrentamento da problemática

Para melhor conhecimento e informações a respeito das contradições, limites e avanços encontrados na estrutura e funcionamento dos serviços e ações e nos rebatimentos deste atendimento ao público usuário, lançamos mão da realização de entrevistas⁵³ com os Diretores da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, como também com a Assessoria Técnica do IASC, no sentido de obter os subsídios necessários para uma maior compreensão a

⁵³ O modelo do formulário de entrevista está disponível no Anexo 3.

respeito desses aspectos que compreendem a dinâmica de trabalho atualmente desenvolvido.

Desse modo, as entrevistas abordaram os seguintes pontos:

- Organização da estrutura de atendimento;
- Princípios e diretrizes norteadores dos serviços e ações;
- Estratégias direcionadas ao atendimento das crianças e adolescentes e familiares para realização da reinserção familiar;
- Ações preventivas para dar enfrentamento à problemática;
- Lacunas e dificuldades identificadas na prestação dos serviços;
- Resultados alcançados a partir das iniciativas consideradas.

Procuraremos desenvolver e analisar essas questões, a partir do conteúdo obtido com as contribuições dadas a partir das entrevistas realizadas.

O primeiro ponto a ser observado diz respeito à organização da estrutura de atendimento. No âmbito do Serviço de Educação Social de Rua, verificamos que há uma intenção de proposta para o redirecionamento da metodologia que no momento vem sendo utilizada. A partir do comentário registrado abaixo, notamos a dificuldade que as equipes do Serviço de Educação Social de Rua estão tendo para se aproximar das crianças e adolescentes, em função de novos hábitos e comportamentos incorporados na dinâmica do cotidiano de vida nas ruas, como por exemplo, o consumo abusivo e cada vez mais precoce de drogas com grande potencial ofensivo e de dependência química.

O que temos discutido hoje é que temos uma metodologia, mas a gente precisa aperfeiçoar mais essa metodologia para o atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua. Por que diferenciar? Converso muito com as meninas que estavam

acostumadas a trabalhar com os meninos que cheiravam cola (cola de sapato), era uma outra realidade, hoje as pessoas estão com *crack* e temos muitas dificuldades em relação a essas crianças e adolescentes que fazem uso dessa droga. Muitas vezes a gente não consegue nem chegar perto dos meninos porque eles estão muito drogados. Já existe uma metodologia, mas a gente está querendo rediscutir essa metodologia (...). Existem alguns planejamentos para a sua melhoria, por exemplo, estão tentando reestruturar o Travessia para construir uma nova metodologia de abordagem.

Além disso, essa dificuldade é ampliada pela ausência de uma proposta de atendimento direcionada para as crianças e adolescentes, cujas especificidades enquanto segmento, diferem da população adulta, o que aumenta a necessidade de repensar as estratégias de ação ora implementadas.

O Serviço de Educação Social de Rua não tem um atendimento específico para criança e adolescente. Para isso é necessário um treinamento, um outro olhar, uma rede de atendimento diferente. Existem níveis de necessidades diferentes entre as crianças e os adolescentes. As crianças, na maioria, têm família, a população de rua às vezes não tem. Têm várias questões que envolvem as crianças e adolescentes, que não é igual a toda população.

Ainda sobre o Serviço de Educação Social de Rua é apontada outra necessidade, que diz respeito à realização de novas pesquisas e de um levantamento para maior conhecimento acerca do perfil da população em situação de rua, inclusive das crianças e adolescentes. É também entendido que a utilização de instrumentais mais elaborados por parte das equipes, poderia prestar maior auxílio para esse mapeamento.

Nós temos dificuldades em saber da população de rua como um todo. Nossa última pesquisa foi feita em 2005 e trabalhamos com ela ainda hoje. Pensamos em fazer outra pesquisa com população de rua. Se perguntarem quantas pessoas temos na rua nós não sabemos. Não é que nosso serviço não tenha preocupação, que eu acho que é importante, por exemplo: você faz o levantamento e tem que ter o levantamento, você tem que ser muito organizado para poder ter dados sobre essa população. Nós temos, só que ainda é muito vago, muito solto... Cada equipe faz de um jeito e pra você condensar todos esses dados é muito difícil. São instrumentais que ainda temos que trabalhar aqui e até na rua mesmo.

Quanto à estrutura dos equipamentos de atração, dois aspectos merecem maior destaque: o quadro reduzido de profissionais e o aumento do número de crianças e adolescentes ameaçados de morte submetidos a encaminhamentos equivocados para equipamentos como estes.

O que eu vejo como dificuldade lá são encaminhamentos e outro problema que a equipe está dividida, pois muita gente pediu exoneração do cargo e ainda não foi chamada outra pessoa para substituir.

Sabemos que a combinação entre um quadro de profissionais reduzido e um aumento crescente da demanda de usuários, gera uma sobrecarga de trabalho que contribui diretamente para emperrar o fluxo de atendimento e precarizar, desse modo, tanto o desempenho dos profissionais – que têm que se desdobrar para atender os usuários, quanto a manutenção da qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Chega na casa todo tipo de menino e a rede é pequena demais, tem criança e adolescente ameaçado de morte e a casa não tem estrutura. Esses fatores acabam prejudicando o serviço e colocando as pessoas em risco. Temos que conversar com todo

mundo da rede, pois não dá para colocar todos em uma mesma situação, cada um chega e coloca um público que não estamos prontos para receber e isso tudo atrapalha a dinâmica da casa.

A situação explicitada denuncia uma grave questão que, inclusive, não está nada distante do consumo de drogas. É cada vez mais assustador o envolvimento de crianças e adolescentes em histórias de violência, com atividades ilícitas e com o tráfico de entorpecentes. Não é raro encontrar casos de crianças e adolescentes envolvidas como o tráfico de drogas na intenção de estratégia de sobrevivência ou de manutenção do seu consumo, para pagar uma alta dívida, ou contraindo uma dívida a partir do consumo excessivo sem condições de liquidá-la depois, tendo então que “se virar pra livrar sua pele”, da ameaça de morte feita pelos traficantes. Essa situação demonstra que além das fragilidades já existentes na proteção básica desses meninos e meninas submetidos a outras situações de violência, há um descaso em manter uma discussão mais politizada acerca da questão das drogas, e, não só do seu uso, mas especialmente do tráfico. Há também um grande desacerto no funcionamento da rede de atendimento, quando pensada em sua ação integralizada. Recentemente o estado de Pernambuco passou a contar com um Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte⁵⁴, porém, a condução dos processos para garantir local protegido aos meninos e meninas nesta situação de ameaça ainda é muito confusa na operacionalização do atendimento, até a sua inserção no Programa de Proteção, deixando com isso, a “porta aberta” para a permanência do risco de morte, e a sua extensão às demais pessoas que se encontram no mesmo espaço da criança ou do adolescente ameaçado.

⁵⁴ PPCAAM – Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, instituído pelo Governo Federal, no sentido de dar enfrentamento ao alarmante crescimento de homicídios entre essa população. Tem como objetivo preservar a vida da criança/adolescente da ameaça de morte, buscando proteger sua integridade física e social.

No que diz respeito às Casas de Acolhida, comentou-se a proposta de discussão que está sendo desenvolvida para reestruturação das unidades. Até o momento todas as casas de acolhida para crianças e adolescentes são alugadas, e esse fator prejudica um pouco a estabilidade de funcionamento do espaço no que consiste à sua manutenção, readequação e ampliação para atender às necessidades dos usuários e profissionais (garantia de sigilo, atendimento individualizado, enfim, condições de trabalho adequadas), quanto à sua aceitação por parte da comunidade em que o equipamento está localizado.

É muito difícil ter a aceitação da sociedade em ter uma casa de acolhida funcionando na sua comunidade. É necessário a construção de todo um trabalho de sensibilização e diálogo junto a essas comunidades para entender o sentido do serviço e compreender melhor a situação(...). A sociedade ainda dificulta muito o acesso ao aluguel dessas casas.

Campanhas e ações são realizadas para a arrecadação de recursos⁵⁵ a serem revertidos na aquisição das casas de acolhidas, com pretensão de compra de todos os equipamentos para até o final da gestão municipal atual. Ao princípio, as casas que receberam prioridade de compra foram as casas de acolhida para idosos.

A partir desse fato, percebemos que questões importantes como essa, que é possuir uma rede de equipamentos físicos próprios e totalmente adequados aos padrões de funcionamento é considerado algo muito oneroso aos cofres públicos, não sendo sequer, lançados ao planejamento orçamentário com destinação de verba fixa, ficando a depender do sucesso de ações e campanhas movidas ao apelo de solidariedade à sociedade civil.

⁵⁵ Anualmente, durante o período carnavalesco é realizado o Baile Municipal, no sentido de arrecadar fundos para as ações desenvolvidas no âmbito da assistência social. Há ainda a campanha Doação Cidadã, direcionada também para a arrecadação de recursos a serem investidos no atendimento à população em situação de rua.

Um aspecto positivo apontado para a reestruturação dos serviços foi a abertura de concurso público para o cargo de educador social. Essa iniciativa, além de ser condizente com a política de recursos humanos prevista na PNAS, respeita a regulamentação da profissão de educador social⁵⁶ e promove a melhoria dos serviços com um quadro profissional mais qualificado.

No tocante aos princípios e diretrizes norteadores dos serviços, verificamos que o IASC está passando por um momento de reorganização operacional e reestruturação das ações. Como já foi apontado, o Programa Travessia foi lançado dentro de uma proposta de gestão municipal anterior e, até o momento, os serviços e ações encontram-se lastreados por seus princípios e diretrizes. Porém, foi percebido também que muitos dos direcionamentos apontados pelo Travessia não chegaram a ser executados, ou foram implementados apenas parcialmente.

Na ocasião da pesquisa, observou-se que está ocorrendo uma movimentação para reestruturação e redefinição do funcionamento dos serviços, na intenção da construção da Proposta Político-Pedagógica como norteadora para orientação metodológica do trabalho desenvolvido pelo IASC. Até então, essa proposta não havia sido formatada.

O que falta é a gente definir o que seja realmente a nossa proposta político-pedagógica, a nossa proposta institucional. A gente precisa criar isso, que não tem, está fragilizado hoje. Eu acho que a gente deve dar uma organizada nisso, eu não sei se com um programa, um projeto... É porque as pessoas olham muito o programa *Travessia* e identifica isso. São questões políticas, é uma questão maior. Não sei se vai continuar exatamente o *Travessia*, ou um outro programa, mas precisamos de um foco e nosso foco está sendo isso.

⁵⁶ O Projeto de Lei 5346/2009, de autoria do Deputado Chico Lopes, dispõe sobre a criação e regulamenta a profissão de educador social.

A partir do exposto, percebemos elementos muito característicos do perfil delineado para as políticas sociais pela concepção neoliberal, elevando ao máximo a idéia de que “*tudo que é sólido se desmancha no ar*”, parafraseando Marx. Os programas e projetos acabam dotados de uma fluidez que os transformam em propostas focais de governo, sem garantias de permanência e solidez nas intervenções. Fragmentados a cada carta-programa de gestão, são descontinuados e esfacelados por outras novas propostas que nem sempre garantem mudanças e respostas positivas no campo dos serviços sociais prestados à população.

É necessário salientar que essas observações não se apresentam tendentes à defesa do Programa Travessia. Elas são realizadas com o objetivo de identificar a questão dentro do plano de análise estrutural da dinâmica que reveste a organicidade das políticas sociais na conjuntura atual.

Sobre as estratégias direcionadas ao atendimento das crianças e adolescentes e familiares para realização da reinserção familiar podemos fazer algumas considerações, a partir do que foi dito nas entrevistas.

Na rede de serviços do IASC essa retaguarda se concentra essencialmente no trabalho realizado pelas equipes interprofissionais, que muitas vezes têm suas possibilidades de ações limitadas, uma vez que o nível de intervenção realizado requer uma interlocução intersetorial reforçada e integrada com a rede socioassistencial e com as demais políticas públicas para que sejam desenvolvidas ações com resultados mais concretos na vida dos usuários.

Na verdade, nós temos pouquíssimas alternativas de trabalho com a família. Falta retaguarda da rede para o trabalho que as equipes interprofissionais desenvolvem. Há muitas falhas, e nós ficamos muito angustiados porque a rede é desorganizada e fragilizada (...) A gente tenta discutir a intersetorialidade, mas a gente acaba engolido

pelo dia a dia e acaba não fortalecendo essa luta, pelo pouco tempo que tenho aqui eu vejo muita fragilidade nessas relações.

Com a orientação da PNAS apresentando seu foco central na matricialidade familiar e tendo como horizonte das intervenções destinadas às crianças e adolescentes em situação de rua o retorno familiar e comunitário, é imprescindível a essas equipes o suporte dos serviços afiançados pela proteção social básica e especial para realizar o atendimento às famílias no contexto comunitário. Nesse sentido, damos destaque aos Centros de Referência de Assistência Social – na proteção social básica (CRAS) - e aos Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) – na proteção social especial, como responsáveis por desenvolver esse trabalho.

Como já foi assinalado, a problemática de crianças e adolescentes em situação de rua caracteriza-se como uma violação de direitos, o que confere a ela atenção no campo da proteção social especial. Nesse caso os CREAS devem oferecer suporte para este fim. Contudo, a cidade do Recife não possui nenhum CREAS ainda instalado em seu território. De acordo com as informações fornecidas, sua instalação será brevemente providenciada.

Estamos com um espaço para funcionar um CREAS. Não está faltando muito para ele ficar pronto. Tem que sair esse ano, pois já temos o recurso e agora precisamos implementar.

As demandas que seriam atribuídas ao CREAS, portanto, são repassadas aos CRAS que, além de sobrecarregados, não possuem como atribuição específica o atendimento das demandas pertinentes à Proteção Social Especial. Acrescentamos também que, embora a iniciativa de

instalar o primeiro CREAS seja de extrema relevância, ainda é insuficiente para o atendimento que precisa ser realizado, necessitando assim, da instalação de mais serviços como esse.

Por essas razões apresentadas e outras que fazem parte desse cenário, vislumbramos que o trabalho a ser desenvolvido com a família merece muito mais atenção e reflexões sobre sua lógica de condução e condições objetivas para realizá-lo.

Como ações preventivas para dar enfrentamento da problemática aparecem, mais uma vez, os serviços que são desenvolvidos no campo da Proteção Social Básica. Em se tratando da rede de atendimento do IASC, esses serviços são 04 – CICA I, CICA II, Bairro do Recife e Recanto Feliz - conforme já foram identificados, mais o Projeto Rede Viva.

Os nossos equipamentos de ação já estão agindo diretamente na prevenção, tentando evitar que essas crianças cheguem à rua com os equipamentos de fixação e o projeto que já está funcionando há bastante tempo com 200 jovens no Coque e 100 no Ibura.

É incontestável que ações como essas realizem de fato um trabalho preventivo. No entanto, é necessário ampliar o número de equipamentos como esses em todo território da Cidade, pois como podemos observar no anexo X desse trabalho, esses equipamentos situam-se em 04 RPA's, nos seguintes bairros: Várzea (RPA 04), Cordeiro (RPA 04), Bairro do Recife (RPA 01), Coque (RPA 01) e o Projeto Rede Viva (RPA 01), como foi dito, no Bairro do Ibura.

Notemos que esses equipamentos se localizam em algumas RPA's, deixando outras regiões completamente descobertas de ações semelhantes. Remetendo-nos aos resultados da pesquisa desenvolvida em 2005 para o levantamento do perfil da população em situação de rua na Cidade, iremos verificar a constatação de um maior número de pessoas concentradas nas RPA 01 e na RPA 06 – áreas que correspondem ao centro urbano, comercial e turístico da cidade.

No entanto, uma importante observação precisa ser feita: há sim uma concentração de crianças e adolescentes nessas duas RPA's, mas elas não são, necessariamente, moradoras dos bairros que essas regiões abrangem. Portanto, se estamos trabalhando com o critério de *fixação na comunidade de origem*, torna-se mais que necessário expandir esses serviços às demais regiões, para garantir em âmbito local, ações de cunho preventivo.

Vale ressaltar, que intervenções como essas servem para dar suporte e auxiliar ações mais estruturadoras a serem desenvolvidas no campo das políticas públicas. Infelizmente, elas atenuam os riscos, mas não possuem muita força diante de casos onde são profundas as conseqüências provocadas pelas lacunas e até mesmo total ausência de proteção social.

Nessa linha de reflexão, foram também levantados questionamentos a respeito das lacunas e dificuldades identificadas na prestação dos serviços. Desse modo, muitas das inquietações já registradas aqui foram apontadas, como a necessidade de fortalecimento da rede socioassistencial; a intensificação do diálogo entre os níveis de proteção social; a construção de uma proposta político-pedagógica para direcionamento das ações.

Entre o que foi elencado, um aspecto chama atenção: a situação dos adolescentes que já se encontram próximos à idade adulta e que tiveram todas as possibilidades de retorno à família esgotadas e também não dispõem de qualquer perspectiva para serem adotados ou colocados em famílias substitutas.

Não há qualquer equipamento de acolhida disponível que esteja preparado para dar suporte específico a essa necessidade. Embora exista o estímulo à construção de um projeto de vida autônomo, são muito ínfimas e quase inexistentes as alternativas que podem ser instrumentalizadas para este fim.

Estamos diante de um grande problema, que é o descaso com que vêm sendo tratadas as políticas públicas voltadas para a juventude. Estamos tratando de pessoas que vão dar início a uma vida adulta, mas que comportou durante toda a trajetória pessoal uma série de carências em diferentes níveis.

Qual é a proposta? Eu vou trabalhar com ele um resgate de vida que necessariamente não precisa ser com a família. Porque não adianta: tem adolescente que não vai voltar pra sua família. Precisa-se de outros equipamentos, como uma república, que aqui não tem. A gente precisa, nesses casos, confiar a autonomia do sujeito ao próprio sujeito.

Em tempos que fazer parte da população jovem economicamente ativa desempregada é mais regra que exceção, como fazer com que esses jovens “*caminhem com seus próprios pés*”, considerando a defasagem de formação educacional e profissional? Como evitar torná-lo um usuário crônico da política de assistência social? Está lançado o desafio. Todavia, não é novidade que as respostas deveriam ser apresentadas às causas, não às suas conseqüências.

Por fim, questionou-se a respeito dos resultados alcançados a partir das iniciativas consideradas. Diante disso, um trecho de uma das falas pode ser considerado muito significativo: “Os resultados não vão aparecer assim... Mas há casos de sucesso”.

Trabalhar na perspectiva de mudança de vida de crianças e adolescentes que, muitas vezes, desde ao nascer são bombardeadas de situações envolvendo violações de direitos humanos não é tarefa fácil. Diz respeito a um processo complexo de (re)onstrução de vida que exige tempo e motivação que vão além da atuação profissional. Esta tarefa se torna muito mais difícil à medida que estamos em um movimento na contra-corrente dos interesses vigentes. Mas, enquanto isso, esforços são realizados para mostrar que podemos ter um outro horizonte. É o que nos motiva ir adiante, pois, como diz a frase em destaque acima: há casos de sucesso.

Considerações Finais

Durante a construção desse trabalho, pudemos observar que a trajetória de vida de crianças e adolescentes em situação de rua envolve múltiplas dimensões de análise. Ao mesmo tempo, percebemos também o quanto essa questão ainda precisa receber visibilidade, pois, embora se trate de um fenômeno antigo, ele ainda faz parte do nosso presente de maneira marcante e cada vez mais crescente aos olhos da sociedade – visto que a presença de meninos e meninas nas ruas já não é mais exclusividade dos grandes centros urbanos. Entretanto, quando procuramos observar a manifestação de atitudes mais enérgicas para o enfrentamento dessa expressão da questão social, temos a impressão de que essas crianças e adolescentes permanecem invisíveis.

Não é o caso apenas de perceber a sua presença nas calçadas, nem de sentir medo ao ver que algum deles se aproxima, ou de se emocionar ao ver seu corpo encolhido no chão coberto por uma folha de jornal, ou de se ver sensibilizado com as “carinhas carentes” que eles apresentam que vai de fato torná-los visíveis. Essas reações, na verdade, são provocadas por uma aparência do fenômeno, com a imagem que se apresentou ao alcance de nossa visão. Notar presença da criança e do adolescente na paisagem da rua não é suficiente. Precisamos apreender a sua real condição para além dessa aparência.

Mesmo depois das mudanças ocorridas no campo da política de atendimento à infância e a adolescência com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil, a problemática da criança e do adolescente não recebeu, nesses já quase passados 20 anos de sua existência e vigor, a devida atenção e, principalmente, o reconhecimento político para seu enfrentamento.

Podemos verificar isso quando tomamos como exemplo a situação da criança e do adolescente que encontra-se exposto às violações de desproteção da *vida nas ruas*. Nem mesmo conhecemos muita coisa que vá para além da aparência sobre esses meninos e meninas. Como vimos, há pouquíssimos dados existentes que revelem informações mais consistentes sobre essa população. Não contamos, sequer, com pesquisas atualizadas e específicas realizadas em um nível mais ampliado dentro do território nacional. É certo que se trata de uma questão complexa, com alguns elementos particulares que dificultam a apresentação de dados oficiais com maior precisão de informações. Contudo, sabemos também que a ausência de atenção e investimentos para esse tipo de *investigação social* expressa o desinteresse existente pelas *causas da infância*, em um país onde o princípio que norteia os direitos de proteção infanto-juvenil se fundamenta na *Doutrina da Proteção Integral e da Prioridade Absoluta*.

Essa falta de dados, informações e pesquisas a respeito das crianças e adolescentes que passam pela experiência de vida nas ruas, acaba também se tornando um elemento dificultador para os pesquisadores que se interessam por desenvolver estudos nessa área, o que provoca rebatimentos diretos no que diz respeito à produção de conhecimento e de trabalhos nesse âmbito.

Nesse sentido, diante dessa inadmissível lacuna face a estudos e pesquisas a respeito da condição de vida desse segmento, faz-se urgente ampliar os instrumentos de conhecimento já existentes, pois é através do aprofundamento das questões que engendram esse fenômeno, que poderemos pensar em intervenções e estratégias de trabalho para melhorar as condições de vida desses meninos e meninas.

O direcionamento de um múltiplo olhar para essa questão também é necessário. Torna-se insuficiente tentar a sua compreensão a partir de uma perspectiva que não considera os demais elementos que compõem a sua totalidade. Contextualizar a vida dessas crianças e adolescentes de forma focalizada não vai nos trazer muitos avanços. Refletir sobre o seu universo familiar e

sobre as observações e análises que eles fazem de si mesmos é imprescindível, e este é um movimento ainda muito incipiente no campo das pesquisas e das políticas sociais.

É importante reconhecer nessa perspectiva, como foi já foi assinalado, que até o momento instrumentos legais e institucionais na defesa específica desse segmento eram completamente inexistentes e só agora surgem incipientes experiências, com destaque para o Rio de Janeiro e Pernambuco, que já apontam para esse horizonte, uma vez que ambos tiveram em 2009 iniciativas de elaboração de uma política municipal e um plano municipal com atenção voltada à criança e o adolescente em situação de rua, respectivamente. Porém, como foi dito, ainda se trata de pontuais iniciativas. Embora reconhecendo este avanço, há de se destacar que precisamos avançar e sair do plano do discurso para transformá-lo em gesto.

Ainda são muitas as dificuldades que se colocam para garantir a esses indivíduos sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento – como apregoa o ECA – o direito de viver com dignidade, de forma saudável e segura, conforme fazemos questão de verbalizar e repetir. Verificamos a partir da pesquisa realizada, que as intervenções até hoje realizadas não respondem satisfatoriamente às necessidades de enfrentamento de tal problema, estando ainda distante de encontrar a sua solução, ou até mesmo de apresentar alternativas mais contundentes.

No entanto, a existência de serviços e políticas de atendimento destinado a executar ações no sentido de promover a saída das ruas das crianças e adolescentes, tanto nos âmbitos governamental e não-governamental, podem ser encaradas como alguns desses esforços e, em dada medida, considerando suas limitações, já se apresentam como uma iniciativa nessa direção.

É necessário, contudo, que tais ações sejam priorizadas, fortalecidas, articuladas e mais que nunca, ampliadas no propósito de apresentarem maior eficiência e eficácia e, portanto, atingir o impacto social desejado. Reforçá-las não é tarefa fácil, como assinalamos, mas com a mesma certeza afirmamos que é tarefa possível. E começa com uma mudança de compreensão que vai da

concepção que se tem do problema às escolhas políticas lançadas para organizar a estrutura de atendimento.

Não diferentemente de outras políticas públicas, a política de assistência social como política responsável e prioritária pela materialização das ações dirigidas à população de rua, encontra ainda uma série de dificuldades em relação à sua gestão e administração. Com uma herança histórica de ter à frente de sua gestão pessoas que não associam conhecimento e experiência sobre a área – como à época do primeiro damismo – a política de assistência ainda enfrenta os desafios de se desvencilhar dos velhos conceitos que permearam a sua gênese, para demarcar território enquanto política pública, pois o fato de tê-la instituída legalmente, não garante sua efetividade no plano da garantia dos direitos. Tal como afirmava Drummond, “*as leis não bastam. Os lírios não nascem das leis*”.

Diante dessas observações, esse trabalho procurou encontrar, a partir do alcance dos objetivos lançados, elementos que possam contribuir para a construção de novas dimensões de conhecimento a respeito das crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias, no sentido de suscitar reflexões sobre as formas de atuação da política de atendimento junto a crianças e adolescentes que possuem trajetória de vida nas ruas e suas famílias.

Nesse sentido, além do que já foi destacado, chamamos a atenção para a esfera das intervenções em âmbito preventivo, bem como para o fortalecimento das ações que fazem parte da rede de proteção social básica. A discussão se concentra, portanto, em fortalecer também as demais políticas públicas em seu conjunto para que, desse modo, haja uma real modificação no panorama das necessidades apresentadas pelas famílias que, diante das vulnerabilidades sociais a que são lançadas, muitas vezes não dão conta das cobranças e responsabilidades que lhe são repassadas no tocante aos cuidados e proteção dos seus filhos.

Portanto, uma rede social fortalecida e de fato preparada para dar atendimento concreto às demandas apresentadas por essa população contribuiria, sobremaneira, para o alcance de resultados diferenciados.

É fato que no bojo do que foi observado não estão todas as respostas para solucionar esse problema. Mas ficam registradas as contribuições para oferecer subsídios no sentido de ampliar as ações já executadas e para estimular a elaboração de novas propostas de atendimento, a partir das análises realizadas neste trabalho de pesquisa.

Referências

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. “Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família” *in* Mione Apolinário Sales, Maurílio Castro de Matos e Maria Cristina Leal (orgs) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ABREU, Martha; MARTINEZ, Alessandra. **Olhares sobre a Criança no Brasil: perspectivas históricas**. *In*: Rizzini, Irene (org.). *Olhares sobre a Criança no Brasil – séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: USU/Amais Editora, 1997.

ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália. **Família: redes, laços e políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2007.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1978.

_____ & DUBY, Georges (dir.). **História da Vida Privada 5: da Primeira Guerra a Nossos Dias**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

ARPRINI, Dória Mônica. **Violência e exclusão em grupos populares**, Bauru, São Paulo: EDUSC, 2003.

BARREIRA, César (coord.). **Ligado na galera, juventude, violência e cidadania na cidade de Fortaleza**. Brasília: UNESCO, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____ & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOMTEMPO, Denise; SUBDRAK, Maria de Fátima Olivier; SILVA, Maria Terezinha, da. **Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e Consumo de Drogas**. Brasília: Plano Editora, 2004.

CANEVACCI, Massimo. **Dialética da Família**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **A Família Contemporânea em Debate**. 4ª ed. São Paulo, Cortez, 2002.

CENDHEC. **Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: Cendhec Editora, 1999.

CHENIAUX, Sonia. **Trapaceados e Trapaceiros. O menor de Rua e o Serviço Social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1988.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais e Humanas**. Petrópolis, RJ: vozes, 2006.

COMDICA- RIO/SAS. Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua. Deliberação 763/09. Rio de Janeiro: COMDICA- RIO, junho de 2009. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/portugues/projetos_situacao_politica.html>. Acesso em: 4 ago 2009.

DEL PRIORE, Mary (org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação, Assessoria de Comunicação Social. – Brasília: MEC, ACS, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política Social no Estado Capitalista**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Rubem (orgs.). **O Trabalho e a Rua: crianças e adolescentes no Brasil dos anos 80**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FÁVERO, Eunice; VITALE, Maria Amália Faller; BAPTISTA, Myrian Veras (orgs.). **Família de Adolescentes e Crianças Abrigados: quem são, como vive, o que pensam, o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008.

FREIRE, Paulo; ROSIKA, Miguel; OLIVEIRA, Darcy; CECCON, Claudius. **Vivendo e Aprendendo: uma experiência do IDAC em educação popular**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

FREITAS, Marcos Cezar de (org). **História da infância no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. **O Governo Lula e a Proteção Social no Brasil: desafios e perspectivas**. Revista *katálysis*, v. 10 n. 1, p. 65-74. Florianópolis: jan/jun, 2007.

FROTA, Helena de Paula; OSTERNE, Maria do Socorro (orgs.). **Família, Gênero e Geração: Temas transversais**. Fortaleza: EDUECE, 2004.

GERÊNCIA DE VIGILÂNCIA SOCIAL/SAS. **Relatório de Sistematização e Análise dos Dados do Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC**. Recife: Secretaria de Assistência Social, dezembro de 2008.

GRACIANI, Maria Stela Santos. **Pedagogia Social de Rua: análise e sistematização de uma experiência vivida**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1997.

GREGORI, Maria Filomena (Coord.). **Desenhos Familiares. Pesquisa sobre a família de crianças e adolescentes em situação de rua**. São Paulo: Editora Alegra: UNESCO e Fundação BankBoston, 2000.

HELLER, Agnes. **O Cotidiano e a História**. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1970.

HUTZ, Cláudio Simon (org.) **Violência e Risco na Infância e na Adolescência: pesquisa e intervenção**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 14 ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2001.

_____. “Questão Social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área sócio-jurídica”. *In*: Mione Apolinário Sales, Maurílio Castro de Matos e Maria Cristina Leal (orgs) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Trabalho e Indivíduo Social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001

IANNI, Otávio. **Construção da Categoria**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Transcrição de aula inaugural ministrada no Curso de Pós -Graduação em Ciências 1.ºSem/1986.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Domicílios – PNAD**. IBGE, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatística/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2007/default.shtm>>. Acesso em: 6 ago 2009.

KALOUSTIAN, Silvio Manoug (org.). **Família Brasileira: a base de tudo**. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

LESSA, Sérgio. “Beyond Capital: Estado e capital” *in* **Serviço Social e Sociedade** nº 56, Ano XIX. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Mundo dos Homens: Trabalho e ser social**. São Paulo: Boitempo, 2002.

LIMA, Gizely B. Couto de. **Princípios do Projeto Ético-Político Profissional do Serviço Social e a Materialização da Política de Assistência Social**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Trabalho de Conclusão de Curso, 2005.

LOAS. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Brasília, DF: novembro, 2004.

LUCCHINI, Ricardo. **A Criança em Situação de Rua: uma realidade complexa**. In: Rizzini, Irene (coord.) **Vida nas ruas. Crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis?** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. “A Família na Amazônia: desafios para a Assistência Social” in **Serviço Social e Sociedade** nº 71, ano XXVIII. São Paulo: Cortez, 2002.

MALTA, Cláudia Viana de Melo. **Direitos Sociais/Exclusão. Crianças e Adolescentes nas Ruas de Maceió**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social. Recife: O Autor, 1997.

MANDEL. **A Formação do Pensamento Econômico de Karl Marx – de 1843 até a redação de O Capital**.

MARANHÃO, Cezar Henrique. “Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social” in Ana Elisabete Mota (org.) **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Recife: Universitária/UFPE, 2006.

MARTINS, Carlos Eduardo. **O Brasil e a Dimensão Econômico Social do Governo Lula: resultados e perspectivas**. In: Revista Katálysis, v. 10 n. 1 p. 35-43. Florianópolis: jan/jun. 2007.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política**. Livro II. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. “Glosas Críticas Marginais ao Artigo: O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano”. **Revista Praxis**, n. 5, Belo Horizonte: Projeto Joaquim de Oliveira, 1995.

_____. **A Origem do Capital: a acumulação primitiva**. São Paulo: Centauro, 2000.

_____. **O Capital. Crítica da Economia Política**. Capítulo XXIII. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, livro I, V.II, 1980.

MDS/IASC. **Censo e Análise Qualitativa da População em Situação de Rua na Cidade do Recife/2005**. Recife: IASC, 2005.

MÉSZÁROS, István. **A Teoria da Alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DELANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 24 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MIRANDA, Humberto; VASCONCELOS, Maria Emília. **História da Infância em Pernambuco**. Recife: Editora Universitária – UFPE, 2007.

MOTA, Ana Elisabete (Org.). **“O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade”**. Recife: Universitária/UFPE, 2006.

NASCIMENTO, Suely Maria do. **Caminhos e Descaminhos da Gestão Democrática da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Jaboatão dos Guararapes/PE**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social. Recife: O Autor, 2000.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis**. Brasília: ABEPSS/Grafine, 2001.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez: 2003.

PADILHA, Miriam Damasceno. **Criança não deve trabalhar: a análise sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e repercussão na sociabilidade familiar.** Recife: CEPE, 2006.

PAICA-RUA (org.) **Meninos e Meninas em situação de rua: políticas integradas para a garantia de direitos.** São Paulo: Cortez: Brasília, DF: Unicef, 2002.

PASSETTI, Edson. Crianças Carentes e Políticas Públicas. *In: História das Crianças do Brasil.* Del Priore, Mary (org). São Paulo: Contexto, 1999.

PASTORINI, Alejandra. **A Categoria ‘questão social’ em debate.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PARRA FILHO, Domingos. SANTOS, João Almeida. **Metodologia Científica.** São Paulo: Futura, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira-. “Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar” *in* Mione Apolinário Sales, Maurílio Castro de Matos e Maria Cristina Leal (orgs) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria de Assistência Social, 2006.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria de Assistência Social, 2004.

POLÍTICA NACIONAL PARA A INCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. Brasília, DF: Governo Federal, maio de 2008.

PREFEITURA DO RECIFE. **Projeto Travessia: Serviços e Equipamentos.** Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/especiais/travessia>>. Acesso em: 06 ago 2009.

PROST, Antoine; VICENT, Gerard. **Fronteira e Espaços do Privado.** In: Áries, Phillipe: Duby, Georges. **História da Vida Privada 5: da Primeira Guerra a Nossos Dias.** São Paulo: Companhia das Letras, 1992 .

RIZZINI, Irene (coord.) **Vida nas ruas. Crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis?** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003.

_____. **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. (coord.). **Acolhendo Crianças e Adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária.** São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **A Arte de Governar Crianças: história das políticas sociais, da legislação e da assistência à Infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, USU/Amais editora, 1995.

_____. (org.) **Olhares sobre a Criança no Brasil – séculos XIX e XX.** Rio de Janeiro: USU/Amais Editora, 1997.

_____; RIZZINI, Irma. **A Institucionalização de Crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-RIO; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irma. **Principais Temas Abordados pela Literatura Especializada sobre Infância e Adolescência.** In: Rizzini, Irene (org.). Olhares sobre a Criança no Brasil – séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: USU/Amais Editora, 1997.

SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro e LEAL, Maria Cristina (orgs). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/IASC. **Relatório de Gestão da Assistência Social – 2005/2008.** Recife: Secretaria de Assistência Social, 2008.

_____. **Travessia – Programa de Acolhida e Atenção Integral às Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua e Risco.** Recife: Secretaria de Assistência Social – Instituto de Assistência Social e Cidadania, 2004.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social.** São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SORIANO, Raúl Rojas Couto. **Manual de Pesquisa Social.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SZYMANKI, Heloisa. “Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança” in **Serviço Social e Sociedade** nº 71, ano XXVIII. São Paulo: Cortez, 2002.

TÁCITO, Caio. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988.** Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT, 1999.

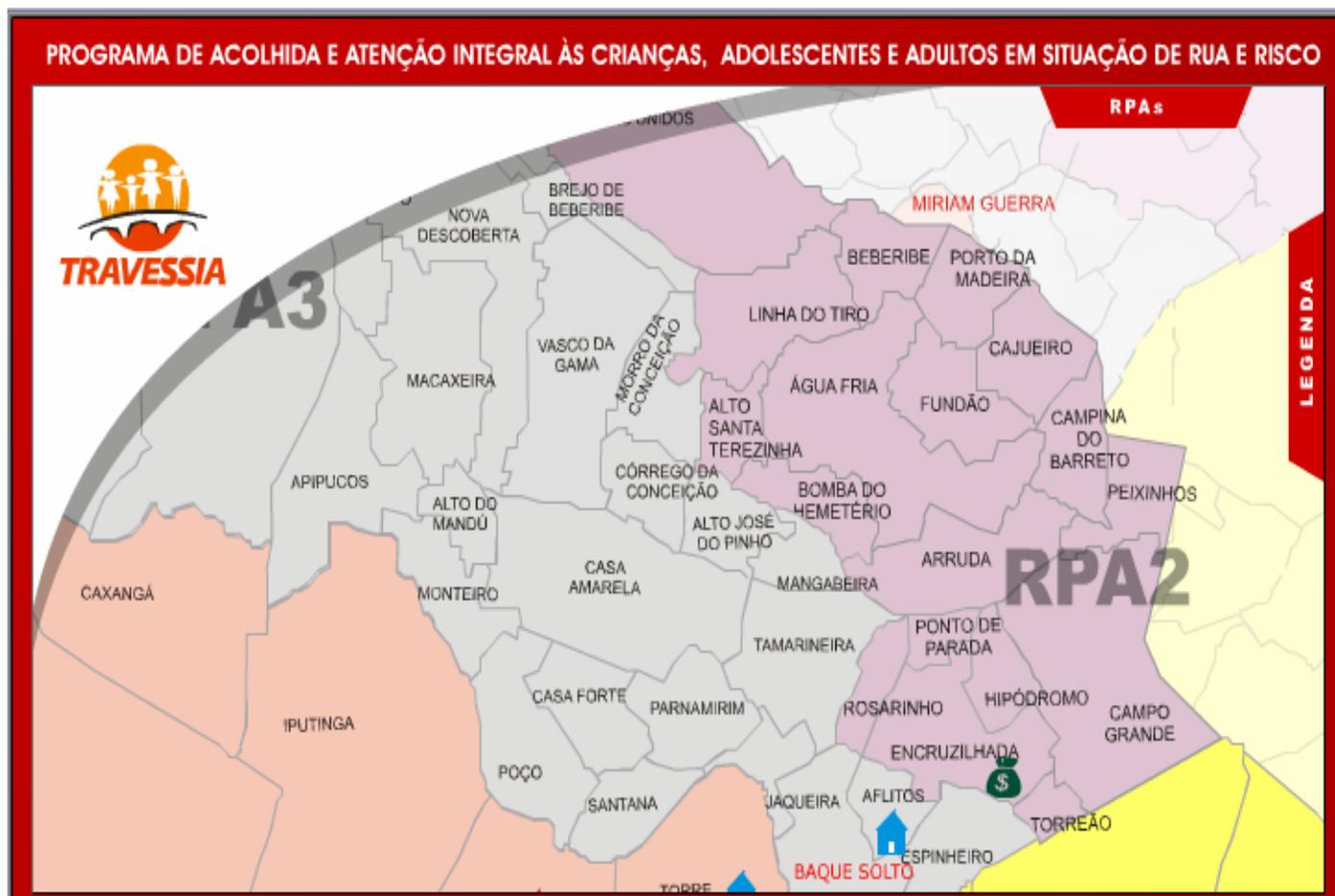
TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais.** São Paulo: Atlas, 1987.

YASBEZK, Carmelita. “Pobreza e Exclusão social: expressões da questão social no Brasil” in **Temporalis** nº 3. Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

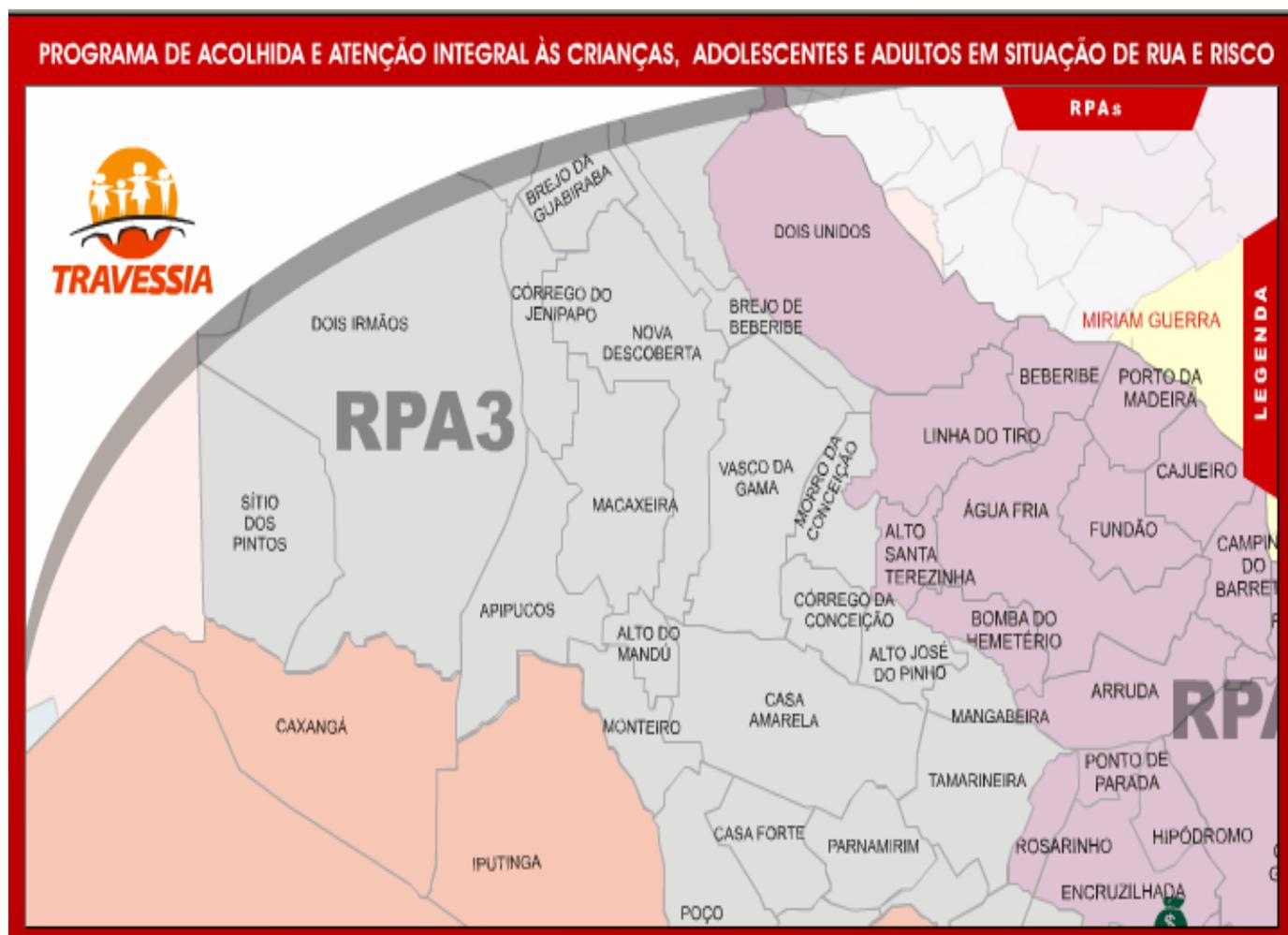
**LISTA DE BAIRROS DO RECIFE
POR REGIÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS – RPA’s**

RPA 01	RPA 02	RPA 03
Recife Santo Amaro Boa Vista Cabanga Ilha do Leite Paissandu Santo Antônio São José Soledade Coelhos Ilha Joana Bezerra	Arruda Campina do Barreto Campo Grande Encruzilhada Hipódromo Peixinhos Ponto de Parada Rosarinho Torreão Água Fria Alto Santa Terezinha Bomba do Hemetério Cajueiro Fundão Porto da Madeira Beberibe Dois Unidos Linha do Tiro	Aflitos Alto do Mandu Alto José Bonifácio Alto do José do Pinho Apipucos Brejo da Guabiraba Brejo de Beberibe Casa Amarela Casa Forte Córrego do Genipapu Derby Dois Irmãos Espinheiro Graças Guabiraba Jaqueira Macaxeira Monteiro Nova Descoberta Parnamirim Passarinho Pau Ferro Poço Santana Sítio dos Pintos Tamarineira Mangabeira Morro da Conceição Vasco da Gama
RPA 04	RPA 05	RPA 06
Cordeiro Ilha do Retiro Iputinga Prado Torre Zumbi Engenho do Meio Torrões Caxangá Cidade Universitária Várzea	Afogados Areias Barro Bongi Caçote Coqueiral Curado Estância Jardim São Paulo Jiquiá Mangueira Mustardinha San Martin Sancho Tejipió Totó	Boa Viagem Brasília Teimosa Imbiribeira COHAB Ibura Pina ISPEP Jordão

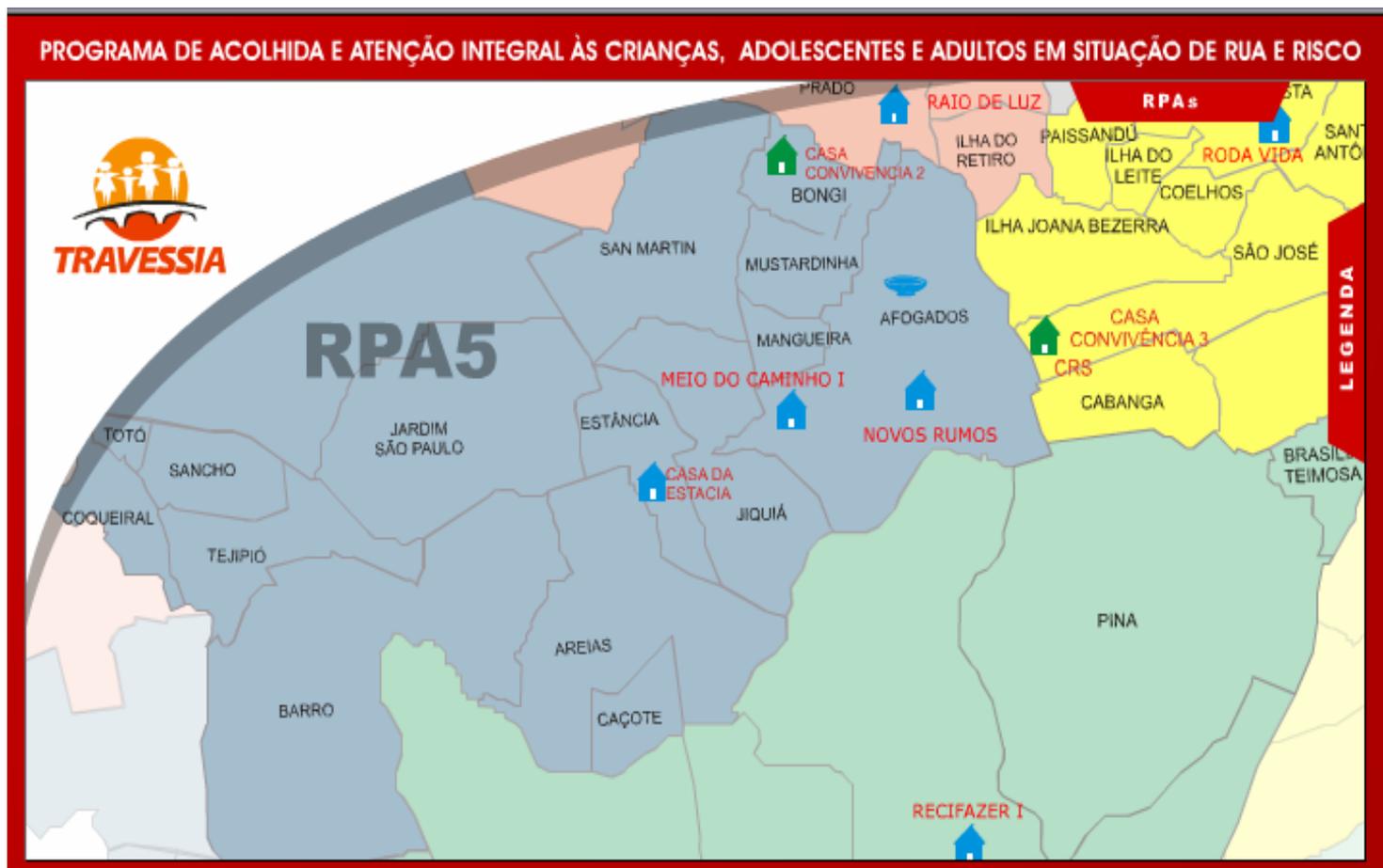
RPA 2



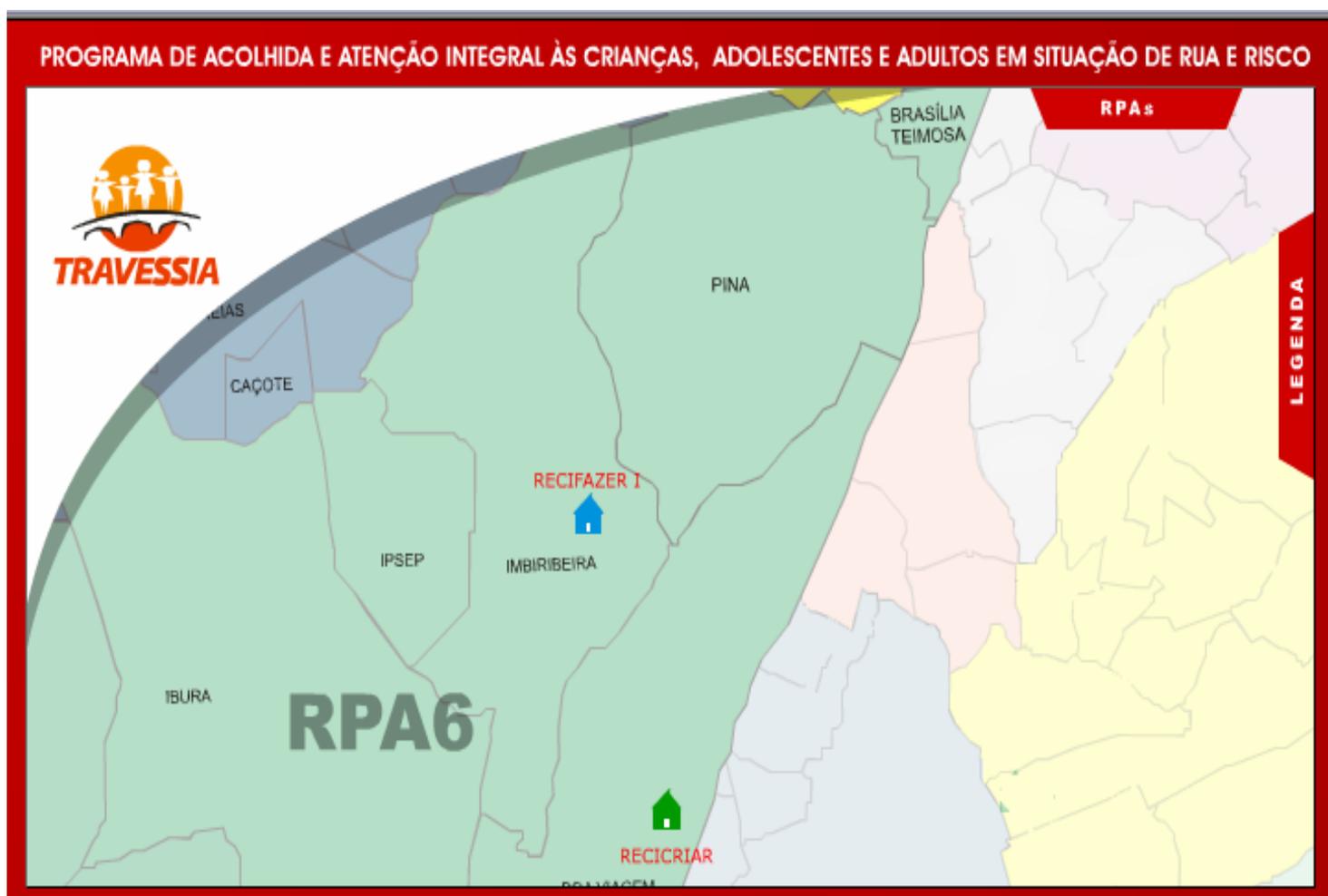
RPA 3



RPA 5



RPA 6



ANEXO 3 – MODELO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA

UFPE/CSSA/CMSS

PROJETO DE DISSERTAÇÃO:

Horizontes, Perspectivas e Ações da Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua na Cidade do Recife.

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL - IASC/SAS

Nº _____

DATA: ____/____/____

I- Identificação do entrevistado:

1. Nome: _____

Cargo/Função: _____

Formação profissional: _____

Tempo de exercício no cargo: _____

II – Informações sobre a estrutura e funcionamento dos serviços e ações:

1) Quais são as ações e serviços hoje existentes para atender à população infanto-juvenil em situação de rua?

2) Como está organizada a estrutura de atendimento a este público no IASC (considerando a especificidade do setor investigado) atualmente?

3) Sob quais princípios/diretrizes eles estão orientados?

III) Rebatimento dos serviços sobre o atendimento ao público usuário:

4) Como podem ser pontuadas as estratégias direcionadas ao atendimento das crianças e adolescentes e familiares, no sentido de garantir o seu retorno e permanência junto à família?

5) Quais intervenções estão sendo desenvolvidas no âmbito preventivo para evitar que mais crianças/adolescentes cheguem às ruas?

6) Quais resultados podem ser apontados a partir das iniciativas consideradas para dar enfrentamento da problemática?

7) Quais lacunas podem ser identificadas enquanto dificuldades para otimizar as ações e serviços prestados no atendimento a este público?