

Crianças em situação de rua de Maceió: os caminhos da política de assistência social em prol de seus direitos

Anna Júlia Giurizatto Medeiros¹

Resumo: A história da política pública brasileira voltada para crianças em situação de rua evidencia o desamparo, a exclusão e a opressão do Estado diante desta problemática ocasionada pela estrutura desigual da sociedade. Embora várias conquistas tenham sido alcançadas em termos legais para reverter essa história, estas crianças permanecem sendo tratadas pela ótica da repressão e tutela. Na política de assistência social de Maceió, os textos legais e os novos conceitos norteadores para a efetivação dos direitos dessas crianças têm servido como instrumentos para mascarar as práticas instituídas, através da promoção de ações pontuais voltadas para a legitimação de políticas pautadas na manutenção da estrutura desigual. A culpabilização dessas crianças e famílias pela situação de vida socialmente construída e a inoperância dos procedimentos burocráticos voltados para a efetivação desta política tem servido como estratégia prioritária para permanência de práticas conservadoras e para a violação dos direitos das crianças em situação de rua.

Palavras-chave: Política pública brasileira, criança de rua, culpa.

Abstract: The history of Brazilian public policy for children in vulnerable situation highlights the helplessness, exclusion and oppression of the state caused by the unequal structure of society. Although several achievements have been reached in legal terms to reverse this history, these children remain being treated from the perspective of repression and protection. In welfare policy of Maceio city, legal texts and the new guiding concepts in order to become the rights of these children effective have served as instruments to mask the practices instituted by promoting specific actions aimed at legitimizing guided policies in maintaining the structure uneven. The action of blaming these children and families by their social situation and the ineffectiveness of bureaucratic procedures facing the enforcement of this policy has served as a strategic priority to remain conservative practices and the violation of the rights of children in vulnerable situation.

¹ annajuliagm@yahoo.com.br. Mestre em Sociologia, Universidade Federal de Alagoas.

Key words: Brazilian public policy, street child, guilt.

Introdução

As políticas para crianças em situação de rua vêm passando por diversas mudanças no sentido de reconhecer legalmente estas crianças como sujeitos de direitos, que devem ser protegidos por amplas políticas setoriais, sendo a política de assistência social prioritária na efetivação destes direitos. Entretanto, estes documentos legais não tem se traduzido em práticas políticas. Para compreender o funcionamento das políticas públicas voltadas às crianças em situação de rua é fundamental fazer a correlação entre as diretrizes que as guiam e as práticas empregadas nos serviços destinados a sua operacionalização, contextualizando-as com a realidade social e histórica que as embasa.

Neste trabalho, buscamos fazer esta correspondência através dos dados colhidos em pesquisa realizada na política de assistência social de Maceió destinada às crianças em situação de rua. Tendo como intuito apontar reflexões acerca do desenvolvimento da política de assistência social de Maceió voltada a estas crianças, tomamos como referencial a perspectiva histórica na compreensão desta dinâmica, por permitir evidenciar e analisar alguns avanços e retrocessos na implementação desta política.

Destarte, este trabalho é organizado em duas seções: a primeira parte, intitulada “Entre a caridade e a repressão: A história das crianças em situação de rua brasileiras”, detém-se em levantar o panorama histórico de formação das políticas sociais brasileiras destinadas às crianças em situação de rua; a segunda seção, “Mudanças legais e práticas ilegais na política de assistência social de Maceió em prol das crianças em situação de rua”, evidencia os avanços legais concernentes a esta política e algumas dificuldades para efetivação das mesmas, ocorridas no município de Maceió. Ao fim, traçamos algumas considerações que, longe de exprimir soluções para as problemáticas levantadas, expressam nossos anseios pela construção de uma política de assistência social comprometida com o redirecionamento das relações sociais estabelecidas sobre as crianças em situação de rua.

1. Entre a caridade e a repressão: A história das crianças em situação de rua brasileiras

A existência de crianças que vivem nas ruas em busca de sobrevivência é um fenômeno antigo que tem uma incidência mundial. Mas, é preciso perceber que em cada momento e contexto histórico há representações diferentes acerca dessa realidade; e as proporções de tal fenômeno se apresentam de forma particularizada, estando relacionadas ao modelo de desenvolvimento econômico de cada país (FREITAS, 2006).

A história da infância no Brasil retrata uma realidade de desigualdades e exclusão social presentes na própria formação histórica de nossa sociedade. Desde o início da formação brasileira, as crianças se diferenciam em função da classe social a que pertencem. O sentimento de infância² que só surgiu na Europa no século XVI e XVII, se desenvolveu no Brasil de maneira muito segmentada³. As políticas sociais instituídas para as crianças no país, até o final do século XX, não tinham como parâmetro questionamentos a respeito da realidade social e econômica em que estavam inseridas, eram políticas que se prestavam a ser um meio de manter o controle social do espaço público.

No período Colonial, com a grande quantidade de crianças abandonadas - decorrentes do desmembramento das famílias negras advindo da escravidão⁴ e dos padrões de moralidade que relegavam os filhos considerados ilegítimos – foi erigida no Brasil a roda dos expostos⁵. Estas Instituições, mantidas prioritariamente com o auxílio de filantropos, e funcionando sob a responsabilidade das Santas Casas de Misericórdia, foram praticamente as únicas que desempenharam assistência às crianças que se desenvolvem em situação de rua, desde o Brasil Colônia até meados do século XX (MARCÍLIO, 2003).

² Concordamos com Àries (1981), quando afirma que “O sentimento de infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças; corresponde à consciência da particularidade da infância” (ÀRIES, 1981, p. 99).

³ Esta realidade está relacionada com o contexto desigual em que se deu a formação da sociedade brasileira, o que acarretou em significações diversas e distantes acerca da infância, calcadas pela realidade social em que estas se inserem.

⁴ Muitas crianças escravas eram abandonadas por suas mães, obrigadas pelos seus senhores, para amamentarem seus filhos brancos. Com a lei do ventre livre, em que os filhos dos escravos se tornaram livres, aumentou o abandono dos filhos por parte das escravas, forçadas pelos senhores (DEL PRIORI, 2001).

⁵ As rodas dos expostos tiveram origem na Idade Média, na Itália, chegando em Portugal no século XIII e sendo trazidas para o Brasil com a colonização. O nome da roda provém do dispositivo em formato cilíndrico, onde colocavam os bebês que se queriam abandonar. A criança era depositada de um lado e a roda era girada até o outro lado. Havia uma cordinha que tocava uma sineta para avisar da chegada da criança, sem que o expositor fosse visto.

Crianças em situação de rua de Maceió: os caminhos da política de assistência social em prol de seus direitos

Sob o encargo das rodas, as crianças eram encaminhadas aos cuidados das amas-de-leite. Após os três anos, eram conduzidas a instituições, famílias ou às próprias amas-de-leite para serem exploradas no trabalho. Frente às condições de maus tratos, exploração e abuso sexual, muitas acabavam fugindo para as ruas (VENÂNCIO, 2004; MARCÍLIO, 2003).

No século XIX, os objetivos de caridade na assistência à criança começam a ser substituídos ou mesclados pelos da ciência. Para o Estado, influenciado pela filantropia utilitarista⁶, a roda dos expostos não condizia mais com a função social de assistência em aproveitar o indivíduo para aumentar a riqueza da nação e prevenir a desordem. O trabalho nas fábricas tornou-se o principal recurso para controlar circulação, no espaço urbano, das crianças em situação de rua.

Nas fábricas, o trabalho infantil era procurado como forma de obter serviços mais baratos e corpos ágeis, obedientes e pouco exigentes (RIZZINI, 2004). Esta política de ordenar o espaço urbano, prevenindo a desordem por meio do trabalho infantil mal qualificado e remunerado, terminou por manter muitas crianças distantes das suas famílias e em condições de miséria. Frente às condições de maus tratos, exploração e abuso sexual, várias acabaram fugindo para as ruas. Era enorme a quantidade de crianças nas ruas, muitas vezes migrados do interior, buscando trabalho biscate nas fábricas e oficinas ou praticando a mendicância, o roubo, o furto, a prostituição (SANTOS, 2004).

Assim, na medida em que a República propagava a “ordem e progresso” em prol da industrialização, aumentava a vadiagem e criminalidade nas cidades⁷. A origem dos problemas de criminalidade era atribuída à infância e, dessa forma, no início deste regime, foi elaborado um novo código penal que delegava às crianças entre nove e quatorze anos, que cometessem crimes, a correção em uma disciplina de caráter industrial. A pedagogia do trabalho surgia como “principal recurso para a regeneração daqueles que não se enquadravam no regime produtivo vigente” (SANTOS, 2004, p. 216).

Após a primeira guerra mundial, as políticas e tratados internacionais influenciaram fortemente o cenário nacional. Em 1921, foi aprovada, na Conferência de Genebra, a Declaração dos Direitos da Criança. Em 1927, foi

⁶ Segundo Marcílio (2003), “Em meados do século XIX, seguindo os rumos da Europa liberal, que fundava cada vez mais sua fé no progresso contínuo, na ordem e na ciência, começou forte campanha para abolição da roda dos expostos” (MARCÍLIO, 2003, p. 68).

⁷ Com a industrialização e conseqüente urbanização do país, aumentou o desemprego e a pobreza. Os negros recém saídos da escravidão também formaram uma classe social sem perspectiva de remuneração.

aprovado no Brasil o Código de Menores, proibindo o trabalho de crianças de até 12 anos (CORRÊA, 2003). Com este código, o Estado passa a responsabilizar-se pelo menor abandonado através da internação e prevenção, por meio da educação e do trabalho.

Com os objetivos do país voltados a sua re-europeização, houve mudanças no modelo de intervenção junto às crianças em situação de rua, interligando-os à lógica de moralização das famílias brasileiras. As políticas sociais estavam voltadas para fazer a entrada do país no mundo moderno e esteve alicerçada pela busca de dominar os modos tradicionais de produção e instituir políticas que atribuíam ao trabalho um dever cívico e obrigação moral da população (SCHEINVAR, 2009; TELLES, 2006). Com isto, o Estado getulista criou legislações trabalhistas que garantiram o estatuto civil⁸ apenas para os trabalhadores inseridos no mercado formal, deixando grande parcela da população a mercê do trabalho ocasional e instável, “mais próximos do ritmo da natureza que da fábrica, incompatíveis com o avanço das relações capitalistas de produção” (GUIMARÃES, 1993, p. 50). Esta moralização impressa à sociedade, sem a garantia de meios para a inserção das famílias pobres no sistema produtivo, acabou mantendo as populações pobres mais apartadas das lógicas modernas, levando as crianças a buscarem nas ruas seus meios de sobrevivência.

Para construir uma cultura compatível com a forma de trabalho disciplinada ao sistema capitalista, o Estado buscou superar o “fracasso” dessas famílias que não conseguiram adaptar suas crianças ao modelo social e econômico em vigor. Assim, criou mecanismos de controle, por meio da suspensão ou cassação do pátrio poder dos pais e com a institucionalização de suas crianças (PASSETTI, 2004).

A criança em situação de rua passa a ser vista como menor abandonado e possível delinqüente, além de ser encarada como uma questão de institucionalização. O cuidado institucional é atribuído às mulheres, numa continuidade da função materna. “Boa parte da retórica sobre a ampliação dos deveres da mãe era resultado da influência do discurso higienista a respeito da família” (CORRÊA, 2003, p. 84). O discurso médico alegava regenerar os futuros criminosos através da alimentação, limpeza e educação.

Para Melo (1986), os serviços de assistência às crianças e ao adolescente mantiveram-se limitados à penalidade. Referindo-se ao Serviço de Assistência a

⁸ As políticas sociais brasileiras, até a década de 80, basearam-se no sistema meritocrático, em que os benefícios da política social depende do posicionamento ocupado pelos indivíduos no mercado (IPEA, 2009).

Crianças em situação de rua de Maceió: os caminhos da política de assistência social em prol de seus direitos

Menores (SAM), criado em 1941, no Rio de Janeiro, este autor, que foi nomeado como inspetor na instituição, comenta:

Todos os menores que perambulavam pelas ruas do Rio eram agarrados e trazidos para aqui pela antiga rádio patrulha, da polícia militar. Quem estava de fora pensava que cá dentro havia estudo, amparo e assistência de um modo geral. Tudo não passava de uma farsa, vez que essas crianças permaneciam aqui aprisionadas, mal nutridas e sem direito a nada. E o pior é que nós éramos simplesmente guardas e não inspetores de alunos (MELO, 1986, p. 26).

Em 1964, com a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, foi criada a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), organizada com fins humanitários para substituir a repressão e segregação por programas educacionais (MELO, 1986). O menor passou a ser visto como vítima do meio social, principalmente da família, e passível de investimento, pois poderia ter um futuro útil e promissor (VIOLANTE, 1984).

Esta perspectiva substituiu a anterior na qual a criança carente era tida como delinqüente e como uma questão que deveria ser tratada pela polícia. O termo “menor” surge para definir as crianças e jovens das grandes periferias da cidade. A metodologia da ciência era agora o meio pelo qual os menores seriam classificados e tratados. Estas mudanças continuaram mantendo as crianças em condições de tutela e as medidas de reparação das políticas sociais, através de medidas paliativas, para formar jovens responsáveis para a vida em sociedade, não surtiram efeito (PASSETTI, 2004).

A política da FUNABEM foi rapidamente difundida para outros estados que criaram a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM). Em sua pesquisa na FEBEM, Violante (1984), mostra que o discurso da Instituição mantém os princípios da ideologia oficial e reforça a culpabilização do menor infrator, bem como a idéia de igualdade de oportunidades. A criança e o adolescente, na luta pela sobrevivência, permanecem sendo tratados pela ótica do delito. A estigmatização das crianças pobres como menores e possíveis delinqüentes foi reforçada pelo Código de Menores de 1979, ao definir como “situação irregular” a condição da criança em que os pais não tinham como

prover as necessidades essenciais, nomeando-os como “menores”⁹ (SCHEINVAR, 2009).

A institucionalização do tratamento estatal voltado para as crianças, alternando medidas assistencialistas com castigos e punições, persistiu legitimada pelas diretrizes das políticas públicas até o final da década de 80, quando através da Nova Constituição, foi ressignificada a condição da criança brasileira e colocado em evidência o papel do Estado em corrigir os problemas sociais, reconhecidos em sua vinculação com a própria estrutura social. No entanto, essas mudanças não proporcionaram o reordenamento da estrutura desigual da sociedade que mantém setores vivendo em situação de pobreza¹⁰, precisando encontrar nas ruas meios de sobrevivência. Associado a isto, a histórica e persistente falta de condições estruturais para minorar a situação de pobreza dos brasileiros também é um fator que acarreta a grande quantidade de crianças que fazem das ruas seu espaço de sobrevivência.

2. Mudanças legais e práticas ilegais na política de assistência social de Maceió em prol das crianças em situação de rua

Conforme discutido, até a Constituição de 1988, as políticas sociais brasileiras para as crianças em situação de rua não estiveram voltadas para as questões sociais que as acometem, retirando-as da condição de sujeitos e colocando-os sob a tutela/repressão do Estado. Apenas a partir do texto constitucional de 88, foram firmadas inovações importantes para a arena política e social.

As políticas para as crianças brasileiras, após a Constituição de 1988 e, mais precisamente após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, são guiadas por um paradigma que reconhece a condição de sujeito das crianças e adolescentes. Isto significa que estes não podem mais ser tratados

⁹ Até a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, “o país dividia juridicamente a população de 0 a 17 anos em dois grupos: as crianças ou os adolescentes e os ‘menores’”, sendo os segundos caracterizados pela relação familiar de pobreza (SCHEINVAR, 2009, p. 103).

¹⁰ A pobreza está intimamente relacionada a organização desigual da sociedade atual. “Carência, de si, não gera necessariamente uma situação de pobreza social [...] pobreza social aparece no contexto de vantagens desigualmente distribuídas” (DEMO, 1994, p. 18).

Crianças em situação de rua de Maceió: os caminhos da política de assistência social em prol de seus direitos

como objetos passivos de intervenção, mas como atores que partilham a decisão sobre seus rumos¹¹ (Gomes da Costa, 1993; Adorno, Malfitano, 2006).

As modificações constitucionais estabeleceram que a criança e o adolescente são prioridade na efetivação dos direitos, delegando para o Estado, a família e a sociedade a responsabilização pelos mesmos (Leal, 2009). A política de “proteção à infância e à juventude”, instituída na Constituição, trouxe o reconhecimento das crianças e adolescentes como “pessoas em condições peculiares de desenvolvimento” e demandou a criação de uma legislação particular para este segmento, substitutiva ao paradigma anterior. Neste contexto, em 1990, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (SCHEINVAR, 2009).

O Estatuto da Criança e do Adolescente permitiu retirar as crianças e adolescentes do viés classificatório que as definia como menores e englobá-las na categoria de “cidadão” (SCHEINVAR, 2009). Com o ECA, crianças e adolescentes passam a ser vistos como sujeitos de direito, reconhecidos em suas particularidades e demandando políticas especiais a partir da Doutrina de Proteção Integral¹².

Esta doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado (GOMES DA COSTA, 1993, p.21).

Este novo modelo tira de foco a família como única responsável pela situação de pobreza e vulnerabilidade da criança, evidenciando as condições estruturais que as impedem de atingirem seus direitos. Além disso, acrescenta o

¹¹ “A garantia de participação da criança e do adolescente tem de ser acompanhada da promoção de sua proteção por se encontrar em situação peculiar de desenvolvimento, como reconhece o texto jurídico” (Adorno, Malfitano, 2006).

¹² Esta doutrina está presente na Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente e é defendida pela ONU.

papel do Estado como provedor e protetor dos direitos e da comunidade na gestão da política pública (SCHEINVAR, 2009).

Assim, com a Nova Constituição e, mais precisamente com a instituição do ECA, a relação discriminatória atribuída às crianças em situação de rua, discutida na seção anterior, perde sua justificativa legal. Entretanto, mesmo sob estes parâmetros políticos inovadores na compreensão da infância, esta relação discriminatória persiste no cotidiano dessas crianças e nas relações estabelecidas com e sobre elas.

Em Maceió, segundo Malta (2005), diversas ações coercivas foram realizadas após a promulgação do ECA. Merece destaque a prática realizada em meados da década de 90, por uma entidade não governamental. Esta entidade, dirigida por um policial e sem ligação direta com o governo¹³, realizou treinamento e recruta de meninos, entre 12 e 17 anos, moradores de periferia, para trabalharem como guardas mirins nas ruas do comércio e do mercado municipal, adotando regras hierarquias rígidas e uniformes, em serviços específicos de prender, reprimir, espancar e perseguir meninos em situação de rua. Estes garotos foram contratados pelos comerciantes para exercer atividade de segurança patrimonial e de policiamento, atuando ora como patrulhas, ora parados às portas, como “sentinelas”. Tal situação – que foi apurada após denuncia feita pelo Conselho Municipal de Direitos das Crianças - demonstra a fragilidade, no município de Maceió, do sistema responsável pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes, bem como a manutenção do imaginário social que segrega as crianças de acordo com sua realidade social.

No percurso em prol da efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, outras regulamentações continuam sendo traçadas, mas não têm sido suficientes para assegurar esses direitos. A política de assistência social, como política imprescindível para a operacionalização dos direitos estatutários das crianças em situação de rua, foi regulamentada apenas em 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)¹⁴, depois de ameaças do Ministério Público de processar a União perante o descaso com a área (COUTO, 2008).

A política de assistência social se pauta na garantia dos mínimos sociais aos cidadãos, como condição necessária para a extensão da cidadania aos setores mais vulnerabilizados. Para tanto, enfatiza a articulação com outras políticas

¹³ A autora coloca o quanto é controverso a não ligação do governo com estas ações, já que um dos batalhões formados denominava-se Denilma Bulhões, tendo como madrinha a primeira dama do Estado da época.

¹⁴ Em 1990, o projeto de regulamentação da LOAS foi vetado pelo presidente Collor.

Crianças em situação de rua de Maceió: os caminhos da política de assistência social em prol de seus direitos

setoriais como premissa para atingir este fim e estabelece, dentre seus objetivos, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes e a promoção da integração ao mercado de trabalho (BRASIL, 1993).

Através desta política, a relação com as instituições filantrópicas foi reorganizada, exigindo delas o redirecionamento da tradição política clientelista e adequação das ações aos parâmetros nacionais para serem tidas como parceiras na execução da política de assistência social. Entretanto, distantes das legislações que as embasam, em Maceió, estas parcerias têm sido firmadas através da troca de interesses privados entre gestores públicos e dirigentes das entidades não-governamentais, o que inviabiliza o reordenamento das práticas clientelistas em prol do caráter público das ações.

Boschetti (2008), questiona a reorganização da relação Estado – terceiro setor presente na LOAS, argumentando que nesta legislação não há indicações que diferenciem, filosófica e conceitualmente, a assistência pública e a filantropia. Para o autor, mesmo sendo um direito social obrigatório, não se estatizou esta área de intervenção social e, através do princípio da ‘colaboração vigiada’¹⁵, as associações filantrópicas continuam a executar ações assistenciais em grande parte financiadas pelo dinheiro público.

Outras inovações importantes nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade também não tem sido suficientes para garantir a democratização dos direitos das crianças em situação de rua. No modelo atual de democracia direta, a participação popular passa a ser entendida como elemento que caracteriza a constituição dessas relações (SCHEINVAR, 2009). A participação e o controle social, através dos Conselhos deliberativos e do caráter participativo que as ações devem ser ofertadas nos serviço socioassistenciais, são mecanismos considerados fundamentais para o funcionamento deste sistema (ARRETCHE, 1996). Contudo, a formação desses Conselhos não tem funcionado como instrumento voltado as necessidades dos usuários da política. Em Maceió, no ano de 2010, percebe-se que a formação do Conselho de Assistência Social do município não atendia a demanda da população usuária, sendo este, na representação do usuário da política, composto por Associações e Centros que não são formados por usuários e se caracterizam pelo trabalho de filantropia; além da participação de dois

¹⁵ Boschetti (2008), utiliza o termo ‘colaboração vigiada’ ao se referir a relação estabelecida pela LOAS entre o Estado e a filantropia, na qual a segunda é vista como colaboradora na execução, elaboração e fiscalização das políticas assistenciais.

membros titulares representando a Secretaria de Assistência Social do Município, quando que, pela legislação, só poderia haver um representante da entidade.

No que se refere à participação das crianças em situação de rua nos espaços dos serviços socioassistenciais, durante o período de realização da pesquisa, percebeu-se que esta se configura como uma participação instrumental. A lógica assistencialista, revestida por moralismos cristãos, permanece como referência para categorizar as crianças em situação de rua e para ofertar a política de assistência social. Com isso, as crianças precisam forjar seus comportamentos e falas, adequando-os ao que esperam ser aceito e valorizado, como única possibilidade de acessar direitos, o que desconfigura este conceito. A cooptação política, como forma de silenciar as reivindicações, também foi observada como uma das estratégias utilizadas para manter as demandas das crianças em situação de rua obscurecidas. Para resguardar seus interesses, essas crianças se valem dessas lógicas de maneira estratégica que, mesmo não sendo suficientes para silenciá-las - visto que há empenhos diversos nessas práticas -, não evidencia a contradição da situação.

Estas práticas moralistas impressas sobre as crianças em situação de rua estão em desacordo com as definições da política de assistência social, visto que estes serviços são considerados espaços estratégicos para fortalecer o protagonismo dos usuários “na avaliação da ação pública e dos modos de gestão que o SUAS vêm adotando na dinâmica territorial” (BRASIL, 2008, p. 68). Sendo os serviços ofertados em Maceió como benesses privados, muitas vezes através de verbalizações que associam ou que mesclam diretamente o benefício socioassistencial a doações particulares, a compreensão do caráter público da política e do papel de construtor da mesma por parte das crianças em situação de rua não é efetivada.

Em espaços de participação política ampliada, como seminários e comitês, também são utilizados mecanismos para visualizar a participação, mas atrelados à dispersão das reivindicações das crianças em situação de rua e de suas famílias, através em um emaranhado de relações que sugerem alianças políticas entre as instancias executivas e as de promoção da justiça e fiscalização do poder executivo.

Este tipo de iniciativa governamental voltado à participação popular tem servido mais para “eivar o nível de legitimação do governo ou burocracias públicas” (AZEVEDO, 1994, p.254) do que propriamente trazer a demanda da população para o planejamento governamental. Para Azevedo (1994):

Crianças em situação de rua de Maceió: os caminhos da política de assistência social em prol de seus direitos

A violação constante das normas (impunidade, corporativismo desregulado, extorsão de renda sob violência, etc.) comprometendo a credibilidade da lei e os efeitos perversos oriundos das próprias tentativas de formalização da intervenção estatal têm levado a uma situação de constante imprevisibilidade, de ausência de 'regras de jogo' fixas e confiáveis, na qual prevalece a lei do mais forte (AZEVEDO, 1994, p.248-249).

Embora a legislação seja guiada por princípios democráticos e de universalização dos direitos, vários são os mecanismos utilizados na inviabilização destes. Em Maceió, a inexistência de parcerias necessárias, a falta de procedimentos técnicos e formais para embasar as ações, a pouca qualificação e distribuição de competências adequadas aos cargos, a falta de autonomia da equipe técnica na execução de suas funções e a inoperância dos meios burocráticos para a consecução dos serviços caracteriza a política voltada para as crianças em situação de rua.

Sem o diálogo entre os diversos dispositivos que compõem a política de assistência social, bem como entre as outras políticas responsáveis pela garantia dos direitos, a política de assistência social de Maceió para crianças em situação de rua assume a histórica função de manter estas afastadas do exercício da cidadania. Não há continuidade das ações necessárias para a integralidade na proteção dessas crianças, ficando estas desconexas e soltas.

Os benefícios ofertados, como cesta básica e auxílio moradia¹⁶, não são interligados ao acesso a saúde, educação, emprego. Muitas famílias em situação de rua beneficiadas com o auxílio moradia retornam às ruas porque o local não oferece condições de trabalho e segurança. As crianças que obtêm este benefício com suas famílias, de um modo geral, não são encaminhadas a rede de ensino e/ou acompanhadas pelo conselho tutelar em seu processo de reinserção social. São ações pontuais, voltadas prioritariamente para a retirada imediata das ruas, aumentando assim, a contabilização das famílias beneficiadas com a política de assistência social e acumulando dados relacionados ao suposto fracasso destas em aproveitar as oportunidades concedidas pelo Estado.

¹⁶ Benefício ofertado pela Secretaria de Assistência Social de Maceió em forma de aluguel de casas para as famílias que se encontram em situação de rua.

A oferta desses benefícios, tida como fim em si mesma, sem conexão com a perspectiva de inclusão social e desenvolvimento da autonomia dos sujeitos, reflete a lógica paternalista e higienista que historicamente embasou a relação do Estado com as crianças em situação de rua, bem como o interesse em quantificar os procedimentos tomados, como forma de legitimar o exercício desta política. Estas ações fragmentadas acabam sendo uma forma de retornar a individualização dos conflitos e a responsabilização pessoal pela situação de vida socialmente construída, desqualificando as formas de expressão e de resistência à exclusão presente nos comportamentos “não adaptados” (SCHEINVAR, 2009).

Várias atividades voltadas para o único fim de retirada imediata das ruas foram registradas no decorrer da pesquisa. Algumas abordagens noturnas, realizadas em conjunto com policiais e o conselho tutelar, culminaram na internação de crianças em situação de rua em abrigos que não comportavam mais crianças e/ou que não condiziam com a especificidade destas, denotando a irregularidade em que os serviços são ofertados. Nestas ações, não foram realizados contatos com as famílias das crianças para desenvolver um trabalho voltado para o fortalecimento desta referência afetiva e moral; expressão da permanência de modelos de atuação que partem da premissa de responsabilização dessas famílias pela inadaptação de suas crianças ao modelo de sociedade em vigor e do controle estatal de suas práticas, pelo viés da institucionalização.

A proteção social das crianças em situação de rua parece ficar ao revés de objetivos contraditórios de proteção da sociedade, diante da periculosidade impressa sobre elas, o que remete a história da infância no Brasil, em que a instituição de políticas para elas esteve ancorada pelo objetivo de controlar o espaço urbano, através da combinação de ações repressivas e paternalistas (SANTOS, 2004). Isto fica evidente pela representação acerca do conselho tutelar de Maceió para estas crianças, na qual simboliza desde a oferta de cestas básicas e outros bens materiais ou a punição e o desmembramento dos vínculos familiares já fragilizados.

Para manter a coesão social, a culpabilização dessas crianças e de suas famílias aparece como sentimento cultivado pelas políticas sociais de Maceió e, é introjetada pelas crianças em situação de rua, funcionando como forma de expiação privada na manutenção da estrutura desigual, o que Martins (2002) define como uma “sofisticada versão da coisificação”. Esta lógica de culpabilização impressa sobre essas crianças e suas famílias faz parte de uma estratégia perversa de responsabilização individual pela situação de pobreza e

Crianças em situação de rua de Maceió: os caminhos da política de assistência social em prol de seus direitos

falta de acesso aos recursos produzidos socialmente, invertendo o papel das políticas públicas em criar mecanismos para minorar os problemas sociais ocasionados pela estrutura da sociedade atual (TELLES, 1994).

O cunho paternalista, mesclado com o caráter punitivo das ações empregadas, sobre as crianças em situação de rua é resguardado através de manobras políticas para inviabilizar a dimensão técnica das atividades ensejada por alguns profissionais. Dentre estas manobras, encontram-se a falta de autonomia das equipes na definição das atividades realizadas, a falta de qualificação continuada dos profissionais, o privilégio de vínculos empregatícios precários e a inclusão de profissionais/gestores sem a qualificação profissional mínima exigida para assumir os cargos. Em nível mais acentuado, diante da insistência dos profissionais em ir de contra as decisões unilaterais e personalistas e pautar suas ações pelo viés técnico, a demissão para os contratados e o remanejamento dos concursados para serviços em bairros distantes da residência destes, além da perseguição política, são as estratégias utilizadas.

Essa realidade retoma às discussões colocadas por Scheinvar (2009), que afirma que é através das alianças políticas que se define a coordenação da administração pública no Brasil e, com isso, as relações entre os trabalhadores públicos e os usuários das políticas públicas. Sem a institucionalização da burocracia, de procedimentos formais, instrumentalizados pela técnica e racionalidade, a política de assistência social de Maceió tem funcionado como ferramenta para concessão de privilégios e para a manutenção da estrutura de desigualdades sociais. Para Draibe (1998, apud MEDEIROS, 2001), as escolhas políticas brasileiras - responsáveis pela definição do modo e grau de correção dos desequilíbrios sociais - têm um histórico de particularismo e clientelismo que resultaram na incompatibilidade da máquina estatal para os novos desenhos da política pública. Assim, mesmo com a institucionalização das estruturas burocráticas, as marcas do clientelismo permanecem na cultura política brasileira¹⁷ (NUNES, 2003).

Essa baixa qualificação da burocracia na política de assistência social de Maceió está diretamente associada às práticas clientelistas e corporativistas,

¹⁷ Na história de modernização brasileira, o progresso da burocracia na administração estatal, como fenômeno paralelo à democracia, foi combinado com as características clientelistas presentes na sociedade. Assim, o insulamento burocrático, na medida em que protegeu as decisões estratégicas das interferências políticas, manteve relações com as elites que apóiam a arena administrativa (NUNES, 2003).

reconhecidas na relação entre os profissionais/gestores e as crianças em situação de rua. Com a rede de serviços socioassistenciais inoperante, a falta de parcerias institucionalizadas na concessão dos benefícios, a falta de procedimentos formais e de autonomia da equipe técnica na continuidade das ações, estas se caracterizam por atividades intermitentes, realizadas de forma improvisada e momentânea, através dos contatos pessoais dos profissionais/gestores com os outros serviços. Sendo a incidência das ações de modo circunstancial, atreladas aos profissionais/gestores que a viabilizam, a política de assistência social para crianças em situação de rua se distancia da ótica da política pública, assumindo uma conotação fortemente clientelista

A manutenção das estruturas clientelistas e corporativistas na política de assistência social de Maceió, lógicas contrárias às definidas pelos textos legais, reflete que para a operacionalização destes textos é preciso um trabalho amplo, que reconheça as várias dimensões que perpassam essas práticas. No redirecionamento dessas relações, a participação efetiva das crianças em situação de rua aparece como mecanismo fundamental. Na fala dessas crianças, muitas contradições acerca de seus desejos, interesses e na representação que a política de assistência social de Maceió tem para elas foi evidenciado, o que remete à necessidade de reconhecer estes sujeitos – em suas representações e práticas – como agentes na construção das políticas. Vários outros fatores se entrelaçam para a concretização dessas mudanças que afetam toda a estrutura da sociedade e perpassam resistências, anseios e interesses diversos, corporativamente situados. Situar estas reflexões no contexto desigual em que a sociedade é formada torna-se assim, tarefa fundamental e requer outras leituras e discussões que possam alargar a compreensão desta problemática.

Considerações finais

No decorrer da história das crianças brasileiras que vivem em situação de rua, vários avanços foram conquistados, estando a legislação atual situada na compreensão destas como sujeitos de direito e no reconhecimento da responsabilidade estatal e da sociedade sobre as situações de vulnerabilidade sofridas por elas. Entretanto, a legalidade, como um instrumento utilizado na busca de garantia destes direitos, não tem se traduzido na efetivação das conquistas.

O pertencimento corporativo - marcado pela aquisição de condições materiais, sociais, culturais, políticas - ainda qualifica os sujeitos para o exercício

Crianças em situação de rua de Maceió: os caminhos da política de assistência social em prol de seus direitos

de direitos, criando fronteiras bem definidas entre os que exercitam a cidadania e os que se localizam na contramão deste exercício. Conforme discutido, vários fatores se entrelaçam nesta problemática e a simplificação desta corre o risco de distorcer a complexidade que envolve tal dinâmica.

Contudo, acreditamos que o fortalecimento da política de assistência social como política pública é fundamental para o reconhecimento das crianças em situação de rua, na luta pelos direitos sociais, calcada pela contradição dos interesses diversos presentes. Neste compromisso, a política de assistência social é vista como um dos instrumentos que podem potencializar a transformação da realidade social que acomete as crianças em situação de rua. Para tanto, é preciso desenvolvendo práticas consistentes com a amplitude deste problema produzido socialmente. Isso perpassa várias questões, abrangendo o papel do Estado, das políticas públicas setoriais, do poder judiciário, bem como de cada ente federativo na execução das políticas. A atuação da sociedade, como instituição também responsável pela fiscalização e promoção dos direitos, integra estas questões.

Sabe-se que o modelo econômico brasileiro limita que os objetivos da política de assistência social sejam alcançados em sua plenitude, mas há caminhos que possibilitam evidenciar suas contradições. A política de assistência social de Maceió desenvolvida em prol das crianças em situação de rua, através das práticas que legitimam o modelo desigual da sociedade em vigor, não realiza a contradição necessária para possibilitar o questionamento desta realidade. São necessárias pesquisas e práticas pautadas na busca pela transformação deste modelo de sociedade. A tarefa não é fácil. A diversidade de interesses precisa ser reconhecida e evidenciada como parte desse processo. Muitas discussões são necessárias para a compreensão desta realidade, ficando aqui algumas reflexões acerca da realidade de Maceió e o necessário diálogo com outros conhecimentos produzidos e que podemos produzir acerca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira; MALFITANO, Ana Paula Serrata. *Infância, juventude e vivência nas ruas: entre o imaginário da instituição e do direito*. Imaginário, v. 12 n 12. São Paulo: USP, 2006. Disponível em www.teses.usp.br. Acesso em 19 mai 2010.

- ÀRIES**, Philippe. *História Social da criança e da família*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1981.
- ARRETCHE**, Marta Tereza da Silva. *Federalismo, descentralização e democracia*. Revista brasileira de ciências sociais, São Paulo, nº 31, ano 11, jun. 1996.
- AZEVEDO**, Sérgio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite, PRANDI, Reginaldo (Org.) *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1994.
- BRASIL**. Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)*. Que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
- _____. *CapacitaSuas*, Vol. 1. *SUAS: Configurando os Eixos de Mudança*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1ed – Brasília: MDS, 2008, 136p.
- BOSCHETTI**, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2008.
- COUTO**, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2008.
- CORRÊA**, Mariza. Cidade dos menores: Uma utopia dos anos 30. In: **FREITAS**, Marcos Cesar de. (Org.). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2006.
- DEL PRIORE**, Mary. *Histórias do cotidiano*. São Paulo: Contexto, 2001.
- DEMO**, Pedro. *Política Social, Educação e Cidadania*. Campinas-SP: Papirus, 1994.
- FREITAS**, Marcos Cesar. Para uma sociologia histórica da infância no Brasil. In:_. *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2006.
- GOMES DA COSTA**, Antônio Carlos. *É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na Política Social do município*. Malheiros editores, 1993.
- GUIMARÃES**, Débora Messenberg [et al]. *Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: DITEC, 1993.

Crianças em situação de rua de Maceió: os caminhos da política de assistência social em prol de seus direitos

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA).

Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da constituição federal. Cap. 1. Abrahão de Castro, J; Ribeiro J. A. *As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios*, p.17 a 96, 2009.

LEAL, Maria Cristina. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como marcos inovadores de políticas sociais. In SALES, Mione Apolinario; MATOS, Marílio Castro; LEAL, Maria Cristina (Org). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2009.

MALTA, Claudia Vieira de Melo. *A (in)visibilidade de crianças e adolescentes: o avesso da regulação social do Estado e os caminhos da resistência*. 336(f). Tese de doutorado em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, Recife, 2005.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. 1726 – 1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de. (org.). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão, 852), 2001. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em 12 jan 2010.

MELO, Floro de Araujo. *A história do menor no Brasil (abandonado, delinqüente e infrator, desde suas raízes)*. Rio de Janeiro: 1986.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary. (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2004.

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2004.

SANTOS, Marcos Antônio Cabral dos. Crianças e criminalidade no início do século. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2004.

SCHEINVAR, Estela. *O feitiço da política pública: escola, sociedade civil e direitos da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais*. Afinal do que se trata? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as (difíceis) relações entre pobreza, direitos e democracia. In: DINIZ, Eli; **LOPES**, José Sérgio Leite, PRANDI, Reginaldo (Org.) *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1994.

VENÂNCIO, Renato. Os aprendizes da Guerra. In: DEL PRIORE, Mary. (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2004.