

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **De olho na rua: a política de atendimento a crianças e adolescentes. Em situação de moradia nas ruas de fortaleza.**

Natália Pinheiro Xavier.

Cita:

Natália Pinheiro Xavier (2009). *De olho na rua: a política de atendimento a crianças e adolescentes. Em situação de moradia nas ruas de fortaleza. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1862>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **De olho na rua: a política de atendimento a crianças e adolescentes**

**Em situação de moradia nas ruas de fortaleza**

***Natália Pinheiro Xavier***

*Universidade Federal do Ceará*

*nataliapxavier@yahoo.com.br*

## 1. INTRODUÇÃO

Este texto tem como propósito apresentar alguns elementos que servem de base para a compreensão do atendimento prestado a crianças e adolescentes em situação de moradia nas ruas de Fortaleza. Sendo assim, o objetivo maior deste trabalho é perceber e analisar os elos e as contradições frutos do relacionamento entre práticas e percepções movidas pelos agentes que compõem a Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua, e como isso influencia na atuação e no tipo de política ofertada aos meninos e meninas a quem propõe atender.

A Equipe Interinstitucional foi criada em 1995 pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) do município de Fortaleza. Configura-se como espaço composto por organizações governamentais e não governamentais, com o intuito de proporcionar o planejamento, execução e controle das políticas públicas voltadas para o segmento da criança e do adolescente em situação de moradia nas ruas.

Contextualizando essa dinâmica, enfatizo o fato de que não é novidade a quantidade expressiva de pessoas que habitam espaços públicos nas grandes e médias cidades. Em virtude desse fenômeno social, nas últimas décadas, muitos olhares se voltaram para esses agentes, especificamente, para crianças e adolescentes que se inventam como sujeitos nesse habitat.

Ao pensar em ações voltadas para a infância brasileira, convém destacar o contexto em que elas foram aos poucos sendo realizadas. Ao revisitar os estudos sobre o tema, Saeta (2004) <sup>1</sup> assevera que no Brasil se observa uma história de privação e negação de direitos essenciais à vida de crianças e adolescentes, negação essa que produziu um contingente desses sujeitos vítimas de maus-tratos, de exploração do trabalho e da sexualidade, privação do lazer, perambulação, abandono, mortalidade, dentre outros.

Ainda no âmbito da legislação, destaca-se a consolidação do primeiro Código de Menores, em 1927. De acordo com Rangel e Cristo (2004) <sup>2</sup>, pretendia-se restringir o acesso e a permanência nas ruas de pessoas caracterizadas como desclassificadas. Por isso, o movimento jurídico, social e humanitário tornou possível a legislação especial para menores.

Ainda de acordo com esses autores, em 1979, o Código foi reformulado e recebeu não somente a inspiração da teoria minorista da situação irregular<sup>3</sup>, mas também do regime totalitarista e militarista então vigente no País, e manteve tais concepções, apesar de já elaborado sob a influência da Declaração dos Direitos da Criança, de 1959.

---

<sup>1</sup>Fonte: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel23/beatrizSaeta.pdf>. Acessado em 01 de agosto de 2008.

<sup>2</sup>Artigo Os direitos da Criança e do Adolescente, a lei de aprendizagem e o terceiro setor in: Terceiro Setor: fundações e entidades de interesse social\_Vitória: CEAf 2004. Coleção do Direito ao Averso, V.4. Texto encontrado no site: [http://www.prt17.mpt.gov.br/n\\_aprendiz.html](http://www.prt17.mpt.gov.br/n_aprendiz.html). Acessado em 30 de agosto de 2008.

<sup>3</sup>Crianças e adolescentes consideradas como em *situação irregular*: 1) delinquentes, isto é, aqueles que haviam cometido algum ato infracional; e 2) abandonados, ou seja, os que eventualmente se encontravam sem moradia fixa.

*Por tudo isso, concluem Rangel e Cristo (2004), o foco da preocupação de grupos sociais diferentes, por vezes ficou centrado nas questões das crianças e dos adolescentes em situação de risco, que emergiu como tema de enorme gravidade e desencadeou uma onda de protestos de cidadãos e de grupos que passaram a denunciar as atrocidades dessas instituições.*

*No concerto nacional essa mobilização ensejou, e a Constituição de 1988 ratificou, outra visão que culminou com a criação e sancionamento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 (Lei nº 8.069). Desde então, por lei, as crianças brasileiras, sem distinção de raça, classe social ou qualquer outra forma de discriminação, passaram de objetos a sujeitos de direitos, considerados em sua peculiar condição de pessoas em desenvolvimento e a quem se deve assegurar prioridade absoluta na formulação de políticas públicas<sup>4</sup>.*

*Desde então, de acordo com o ECA, cabe ao Estado assegurar aos jovens dois tipos de políticas públicas conforme, o seu perfil: aos que se encontram em situação de abandono ou vítimas de qualquer tipo de negligência, abuso, exploração e maus-tratos são dirigidas **medidas de proteção social**, e aos que cometem atos infracionais ou entram em conflito com a lei, são aplicadas as **medidas socioeducativas**.*

Percebe-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente dita outro lugar para esse conjunto de pessoas, inclusive sublinhando a igualdade de direitos. Em consequência dessa mudança, verificou-se uma renovação nas práticas daqueles que atuam no campo da elaboração e execução de políticas voltadas para esse público.

O atendimento prestado pelas entidades que fazem parte da Equipe Interinstitucional – E.I. não foge aos reflexos dessas mudanças. Ciente disso e com a pretensão de adentrar e analisar o universo da política de proteção social, especificamente a que se direciona as crianças e adolescentes em situação de moradia nas ruas<sup>5</sup>, foi que optei para dar partida na minha investigação, conhecer o trabalho desenvolvido pela Equipe Interinstitucional.

Como estratégia de pesquisa, no universo de treze entidades membros da referida E.I., escolhi quatro instituições: Barraca da Amizade (ONG laica), O Pequeno Nazareno (ONG religiosa), Programa Fora da Rua Dentro da Escola (Governo do Estado) e Ponte de Encontro (Governo Municipal), como tipos representativos das demais. Tais escolhas decorreram da intenção de investigar a discussão relativa à complexidade do objeto de intervenção e as configurações institucionais diante das possíveis realizações das propostas elaboradas e executadas pelas entidades e programas.

Pude observar que o exercício da educação de rua é caracterizado por representações diferenciadas em função de sistemas simbólicos particulares. Esta afirmação está baseada em evidências empíricas coletadas na observação da ação educativa exercida individualmente nas instituições (pertencentes cada uma das quatro a espaços sociais distintos) e coletivamente na Equipe

---

<sup>4</sup> De acordo com art 2º do Estatuto, são consideradas crianças as pessoas até doze anos de idade incompletos, e adolescentes aqueles que têm entre doze e dezoito anos de idade<sup>4</sup>, com a seguridade de tratamento diferenciado para ambos. Vale ressaltar que o critério adotado para essa classificação é absolutamente cronológico, não importando se a criança ou o adolescente adquiriu a capacidade civil (CURY, 2002).

<sup>5</sup> Criança e adolescente em situação de moradia nas ruas é um conceito elaborado pela Equipe Interinstitucional.

Interinstitucional (que põe em interseção tais organizações). Por isso, a reflexão sobre esse objeto de estudo insere-se dentro da dinâmica teórica de Pierre Bourdieu, ao pensar a relação entre prática e *habitus* (1983), e assim enfoca particularmente o que é intrínseco e específico a cada um desses grupos e o que é motivo de conflito entre eles.

Nesse sentido, trago para o cerne desta investigação dois pontos de debate. Um está estreitamente ligado à reprodução das práticas alimentadas por uma estrutura consolidada (Igreja Católica, movimentos sociais, Estado<sup>6</sup> e Município), ou como disse Bourdieu, estruturada. O outro diz respeito às lutas sociais para impor uma dada “verdade”, própria da estrutura específica (da Igreja Católica, dos movimentos sociais, do Estado e do Município), sobre o conjunto da Equipe Interinstitucional.

## **2. OS FIOS INVISÍVEIS QUE COSEM A UNIÃO DAS ENTIDADES NA EQUIPE INTERINSTITUCIONAL E OS LIMITES DA PARCERIA**

Assim como a Bíblia, o Estatuto da Criança e do Adolescente orienta ações e formas de comportamentos válidos para os que nele acreditam. Na Bíblia, Deus dita algumas normas naquilo que chama de os Dez Mandamentos; o ECA, igualmente, expressa regras para aqueles que o seguem. A crença comum nesse conjunto de códigos (ECA) serve como instrumento de concordância “entre as inteligências” (BOURDIEU, 1989, p. 9) que constituem o espaço social da Equipe Interinstitucional.

Nesse sentido, foram analisados os “fios invisíveis” que contribuem para a coesão do espaço da E.I. Os “fios invisíveis”, para Bourdieu (2008), são o que interliga interesses e posições relativas em cada espaço de práticas sociais. Tais fios fortalecem afinidades e simpatias, que compõem as redes de solidariedade, assim como são capazes de forjar as antipatias.

O ECA demonstra representar o símbolo, por excelência, da integração dos espaços de atendimento à criança e ao adolescente em situação de moradia na rua, pois ele “torna possível o consenso acerca do sentido do mundo social” (BOURDIEU, 1989, p.10), bem como contribui para a estabelecer e manter um sistema que estrutura as relações em jogo.

As relações estabelecidas entre as diferentes instituições, por conseguinte, tornam-se relações de aliados. No atual momento histórico de política articulada, em se tratando de instituições diferentes com estruturas diversas, é possível perceber tomadas de posições que indicam disposições “objetivamente orquestradas” (BOURDIEU, 2008, P.164), que remetem a uma matriz comum: “tudo que fazemos é baseado no ECA”(GESTORA ESTADUAL).

Não bater. Não abandonar. Não discriminar. Não explorar. Não se omitir quando da violação dos direitos da criança e do adolescente. Não deixar de reconhecê-los como prioridade absoluta. Essas são algumas das orientações que recheiam as páginas do ECA e também representam alguns imperativos intrínsecos aos discursos dos agentes que exercem atividades trabalhistas lutando pelos

---

<sup>6</sup> Aqui no sentido de governo estadual.

direitos das crianças e adolescentes. Assim sendo, pude observar que os diferentes espaços sociais de atendimento aos meninos e meninas moradores em situação de moradia na rua, igualmente, fazem uso desse mesmo conteúdo em seus discursos, assim como procuram aplicá-los em suas ações práticas, pois, para esse grupo de profissionais, o sucesso de seu trabalho está, muitas vezes, intimamente relacionado à aplicação dessa lei.

Ademais, o histórico do atendimento a crianças e adolescentes mostra em cada época uma tendência a crer em determinado tipo de intervenção como forma inovadora e potencializadora dos serviços prestados. Segundo Gregori e Cátia (2000), a FEBEM<sup>7</sup> em outros tempos também foi uma tentativa inovadora. Hoje, acredita-se, como no caso de Fortaleza, que o trabalho em rede otimiza e aperfeiçoa o atendimento, pois estende a possibilidade de desfragmentar as ações, como também proporciona o aprimoramento da linguagem comum, o que permite a comunicação entre os distintos campos sociais.

Essas definições compartilhadas pelos que acreditam no ECA, que, por sua vez, constituem uma forma de conhecimento partilhado que concorre para o fazer de uma história comum a um conjunto social, estabelecem uma “visão consensual” (JODELET, 1991) da realidade para esse grupo. Como ensina Durkheim (1989), as representações coletivas podem fazer de um objeto vulgar, um ser sagrado e forte.

Assim sendo, é inegável a proposição e difusão do conjunto de políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de moradia nas ruas na Cidade de Fortaleza que, ganhou uma série de ajustes e redefinições institucionais depois de sancionado o ECA. No âmbito das variadas propostas de intervenção, destaco a valorização reservada à educação de rua, bem como a criação, manutenção e organização do espaço de diálogo representado pela Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua.

Além disso, pude perceber que, quanto mais se incorpora a ideia de trabalho articulado e unificado como a possibilidade de trabalho mais eficiente, mais difícil fica identificar os conflitos, ou seja, mais os conflitos são velados, sobretudo no subcampo da Equipe em que as exposições são mais formais. Por conta disso, a informalidade nas conversas na rua com os educadores, bem como com alguns gestores em outros espaços, foi o que mais me avizinhou das particularidades.

A despeito dos avanços e conquistas alcançadas, sobretudo, no exercício do diálogo entre as organizações públicas e privadas, todavia, pude observar variados campos que se entrelaçam e se fragmentam, constituindo, por vezes, arenas de embates e ausência de ações coordenadas. Sobressai-se dessa configuração, portanto, os dissensos entre os diferentes agentes institucionais acerca da interpretação e aplicação dos princípios e direitos previstos no Estatuto.

---

<sup>7</sup> Fundação do Bem- Estar do Menor, criada no final dos anos 1970, baseada na política da “situação irregular”.

Na tessitura do atendimento, as práticas de intervenção procuram compreender o fenômeno e a dinâmica que os meninos e meninas desenvolvem para viverem nas ruas. Neste movimento, descobri, por exemplo, as distinções e especificidades que existem na expressão genérica “meninos de rua”, que abrange desde os que têm uma permanência fluida aos que romperam os laços familiares. Esse reconhecimento é derivado de uma observação, por vezes, restrita às relações com as quais os agentes institucionais travam nas ruas com as crianças e adolescentes por eles atendidos.

Em meio às descobertas, percebi que as instituições formam “verdadeiras tramas” (GREGORI, 2000, p. 220), essenciais para a compreensão de como o fenômeno ocorre na Capital cearense. Diante das mudanças de curso que as políticas sofrem é perceptível como isso influencia seja na permanência dos meninos nas ruas, seja na circulação entre casa-rua-abrigo. Neste sentido, não há um modelo “seguro a respeito de si” (Op.cit.), e sim indicações oscilantes e até antagônicas – criança é ou não é de rua?

O desenvolver da investigação concedeu espaço para o debate de aspectos diversos. Em primeiro lugar, conforme anteriormente mencionado, evidenciou-se a heterogeneidade das condições de vida de crianças e adolescentes – programas que, à primeira vista, se ocupam do mesmo público, apresentam-se na verdade, com realidades e agentes bastante distintos. Ressalto também os obstáculos impostos por diversos fatores, quando da escolha de estratégias de intervenção: as características do público, as condições de implantação dos programas (o perfil das entidades governamentais e não governamentais, bem como a dimensão institucional e as metodologias de cada uma delas).

Apesar dos particularismos intrínsecos às entidades e à E.I., a aventura e ausência de uma tutela sistemática por parte das crianças e adolescentes que fazem da rua seu lugar de moradia, não faz com que atualmente as organizações invistam na filantropia pura e simples, não sendo esta, bandeira principal de nenhum dos programas. Nem mesmo do Fora da Rua que conta com a concessão do recurso da “bolsa aprendizagem”<sup>8</sup>. Isso reflete uma tendência percebida nas instituições ( Barraca, Ponte de Encontro, Fora da Rua, Pequeno Nazareno) sobre a clareza das causas que motivam os meninos saírem de casa, sem vincular de maneira determinista tal ação às questões macroestruturais de cunho estritamente econômico. O desvio dessa visão unilateral é fruto do conhecimento prático dos agentes institucionais, mas também do investimento que as instituições em isolado e a Equipe têm feito no financiamento de pesquisas com o propósito de adquirirem conhecimento mais aprofundado sobre as áreas e os sujeitos com quem atuam.

Ademais, ante ao empenho das instituições em promover cursos, encontros, reuniões e de propor projetos visando atender ao “menino de rua”, não se pode inferir com isso, que a permanência na rua por esse segmento será desestabilizada. Dizendo de outra forma, o fato das entidades se

---

<sup>8</sup> A família da criança atendida recebe 120 reais por mês para manter o filho na escola e longe da rua.

empenharem na solução do problema não significa necessariamente a conquista desse desafio, pois conforme menciona um adolescente, “a rua deixa a gente aviciado”.

Discurso como esse demonstra que a rua proporciona desenvolvimento de sentimentos em relação a ela que dificulta o controle das entidades em relação aos meninos e meninas. Para tanto, os descompassos, muitas vezes ocorridos, entre as expectativas dos meninos e as das entidades, bem como a dificuldade de “tirar a rua da criança”, não pode correr o risco de ser justificada com a fala da defesa do direito que as crianças e os adolescentes têm de ir e vir e de ficar onde quiser. Alba Zaluar expressa bem essa preocupação:

A idéia de defender o *direito* dessas pessoas ficarem na rua, expondo-se à violência física e simbólica de todos, inclusive dos próprios companheiros, ou de considerar essa situação como chaga da sociedade que precisa continuar a ser vista cotidianamente, deve ser repensada. (ZALUAR, 1995, p.57 *apud* MENDES, 2007, p. 114).

Ademais, o ECA parece expressar esse limite, ao positivizar muitos direitos, sem se haver preocupado em normatizar as condições de fato para sua garantia. Assim, o estatuto, se limita a afirmar direitos enfatizando a criança como prioridade absoluta, sem, contudo, entrar na lógica do possível.

Outro desafio que desponta como preocupação nas narrativas de meus interlocutores, é o diálogo com as famílias. O desenvolvimento de uma metodologia e apropriação de uma linguagem adequada para transformar as famílias em parceiros potenciais na luta pela melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes, têm-se constituído em pauta presente nas agendas institucionais.

Por fim, ressalto, aludindo às falas de gestores e educadores que, o processo de elaboração e execução dos programas em parceria pode proporcionar o confronto de ideias e busca conjunta de soluções, viabilizando melhorias no exercício de suas funções e conseqüentemente nas vidas dos meninos e meninas. Entretanto, o caminho para que tais desejos sejam efetivados, não será trilhado sem que os limites da colaboração venham à tona. Com devida ressalva, de que os limites e os confrontos não implicam exclusão de um ou outro do jogo.

### 3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro. Editora Bertrad Brasil S. <sup>a</sup> 1989

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. Tradução Daniela Kern; Guilherme F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2008, p. 162-212.

CRISTO, Keley Kristiane Vago e RANGEL, Patrícia Calmon. **Os direitos da Criança e do Adolescente, a lei de aprendizagem e o terceiro setor**\_in: Terceiro Setor: fundações e entidades de

interesse social\_Vitória: CEAF 2004. Coleção do Direito ao Avesso, V.4. Disponível em: [http://www.prt17.mpt.gov.br/n\\_aprendiz.html](http://www.prt17.mpt.gov.br/n_aprendiz.html). Acessado em 30 de agosto de 2008.

GREGORI, Maria Filomena e SILVA, Cátia Ainda Pereira da. **Meninos de Rua e instituições:** tramas, disputas e desmanche. São Paulo: Contexto, 2000.

GREGORI, Maria Filomena e SILVA, Cátia Ainda Pereira da. **Meninos de Rua e instituições:** tramas, disputas e desmanche. São Paulo: Contexto, 2000.

JODELET, Denise. **Les représentations sociales**. Paris, PUF. 1991, p. 31-61. Tradução: Prof. Ismael Pordeus Jr, circulação interna.

MENDES, Mariana Vilas Boas. **Os moradores de rua e suas trajetórias**. 130f. Dissertação. UFMG, Departamento de Sociologia e Antropologia, 2007

SAETA, Beatriz Regina Pereira. **História da Criança e do Adolescente no Brasil**. In: Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais-A Questão Social no Novo Milênio, 2004.

Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel23/beatrizSaeta.pdf>. Acesso em: 02 de Fev. de 2009.