

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ONGs e governo:

Um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e as relações com a administração municipal.

Olívia Cristina Perez

São Paulo - SP
2005

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ONGs e governo:

Um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e as relações com a administração municipal.

Olívia Cristina Perez

Dissertação apresentada para a obtenção parcial do título de mestre em sociologia na Universidade de São Paulo, sob a orientação da Prof^a Dr^a Heloisa Helena Teixeira de Souza Martins.

São Paulo - SP

2005

Agradecimentos

Muitas pessoas estiveram ao meu lado e me apoiaram nesse tão sonhado mestrado. Contudo, não foi uma tarefa fácil concluí-lo. E aqui não falo apenas das dificuldades financeiras, ou daquelas referentes à pesquisa e à confecção da dissertação. Refiro-me às dificuldades ligadas à solidão do trabalho exigido na pesquisa em ciências humanas. Sem as pessoas citadas aqui não conseguiria concluir meu trabalho.

Meus agradecimentos mais sinceros à professora Heloisa, minha orientadora.

Agradeço aos professores das disciplinas que cursei na pós-graduação. Especialmente ao professor Ricardo Musse, que me acolheu no início dessa jornada, ao professor Brasília Salum Júnior, pelas excelentes orientações prestadas na disciplina “Seminários de pesquisa” e, também, pelas críticas, todas construtivas, assinaladas na banca de qualificação. Também agradeço ao professor Augusto Caccia-Bava Júnior, que veio lá de Araraquara para contribuir de forma esclarecedora na qualificação desse trabalho.

Ao CNPQ, pelo auxílio concedido, ao Departamento de Sociologia, e aos colegas de disciplinas.

Obrigada a todos os participantes do Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região Sé e aos entrevistados, todos dedicados à luta pela criança e pelo adolescente.

Agradeço aos amigos especiais: Rita (lá de Araraquara,) Kellin, Danyboy, a galera da Bela Vista (Fê, Aylton e Magrão) e ao Dú.

Por último, e mais importante, agradeço à minha família.

Resumo

Na década de 1990 as organizações não-governamentais (ONGs) começaram a atuar de forma diferente em relação à sua gênese: passaram a trabalhar em parceria com o Estado na execução de políticas públicas. Investigo neste trabalho as bases das transformações da atuação das ONGs e as relações que hoje as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo estabelecem na parceria com o governo, focalizando a participação nas políticas públicas e a autonomia das organizações diante da administração municipal. Com o objetivo de entender de forma mais clara o trabalho das instituições e a formulação de políticas públicas, apresento um histórico do atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco no Brasil e descrevo, ainda que de forma sumária, as principais questões relacionadas com os meninos(as) que vivem nas ruas. Para a obtenção dos dados empíricos, utilizei as técnicas do questionário, da entrevista e da observação direta.

Palavras-chave: ONGs, meninos de rua, políticas públicas, criança e adolescente.

Abstract

During the 1990 decade, the non governmental organizations (NGOs) started working differently from their original proposals: they started working in partnerships with the Government in the execution of public policies. In this essay, I investigate the basis of the transformation in the work of the NGOs, the relation between the NGOs that work with street kids in the centre of Sao Paulo and the Government, focusing the participation in the public policies and the autonomy of these organizations. For a better understanding of the work of these institutions and the establishment of public policies destined to street kids, I present a report of the attendance given to the children and adolescents who live in risk situation in Brazil and describe, in a summary way, the main aspects related to the children who live on the streets. To obtain the empiric data, I made use of questionnaire technics, interviews and direct observation.

Key words: NGO, street kids, public policies, children and adolescents

Pátria que me pariu Gabriel O Pensador/André Gomes

CD: Gabriel O Pensador – Quebra Cabeça

Uma prostituta chamada Brasil se esqueceu de tomar a pílula e a barriga cresceu/ Um bebê não estava nos planos dessa pobre meretriz de dezessete anos/ Um aborto era uma fortuna e ela sem dinheiro/ Teve que tentar fazer um aborto caseiro/ Tomou remédio, tomou cachaça, tomou purgante/ Mas a gravidez era cada vez mais flagrante/ Aquele filho era pior que uma lumbriga/ E ela pediu prum mendigo esmurrar sua barriga/ E a cada chute que levava o moleque revidava lá de dentro/ Aprendeu a ser um feto violento/ Um feto forte, escapou da morte/ Não se sabe se foi muito azar ou muita sorte/ Mas nove meses depois ele foi encontrado, com fome e com frio, abandonado num terreno baldio / Pátria que me pariu/ Quem foi a pátria que me pariu?!/ A criança é a cara dos pais mas não tem pai nem mãe/ Então qual é a cara da criança/ Cara do perdão ou da vingança?/ Será a cara do desespero ou da esperança?/ Num futuro melhor, um emprego, um lar.../ Sinal vermelho, não dá tempo pra sonhar/ Vendendo bala, chiclete... / “Num fecha o vidro que eu num sou pivete/ Eu num vou virar ladrão se você me der um leite, um pão, um vídeo-game e uma televisão/ Uma chuteira e uma camisa do mengão/ Pra eu jogar na seleção, que nem o Ronaldinho/ Vou pra Copa, vou pra Europa...”/ — Coitadinho!/ Acorda moleque!/ Cê num tem futuro!/ Seu time não tem nada a perder/ E o jogo é duro! Você num tem defesa, então ataca!/ Pra num sair de maca/ Chega de bancar o babaca!/ “Eu num agüento mais dar murro em ponta de faca/ E tudo que eu tenho é uma faca na mão/ Agora eu quero o queijo/ Cadê?/ Tô cansado de apanhar,/ Ta na hora de bater!”/ Pátria que me pariu/ Quem foi a pátria que me pariu?!/ Mostra a tua cara, moleque! Devia tá na escola/ Mas tá cheirando cola,/ Fumando um beck,/ Vendendo Brizola e crack/ Nunca joga bola mas tá sempre no ataque/ Pistola na mão, moleque sangue-bom/ É melhor correr porque lá vem o camburão/ É matar o morrer!/ São quatro contra um!/ (— Eu me rendo!)/ Bum! clá-clá! Bum! Bum! Bum!/ Boi, boi, boi da cara preta/ Pega essa criança com um tiro de escopeta/ Calibre doze, na cara do Brasil/ Idade: catorze; estado civil: morto/ Demorou, mas a sua pátria mãe gentil conseguiu realizar o aborto.

Sumário	Páginas
Siglas utilizadas	08
1 - Introdução	10
1.1 - Procedimentos metodológicos	20
2 - As organizações não-governamentais	
2.1 - O surgimento e o trabalho das ONGs	30
2.2 - Atuação das ONGs no contexto das transformações sociais, políticas, ideológicas e econômicas	35
2.3 - ONGs e a parceria com o governo: defesas e críticas	55
3 - Os meninos(as) de rua	
3.1 - Alguns aspectos do universo dos meninos(as) de rua	63
3.2 - Histórico do atendimento à infância e à adolescência em situação de risco no Brasil	73
4 - As relações entre as ONGs e a administração pública no atendimento aos meninos(as) de rua	
4.1 - A observação realizada no <i>FDDCA-Sé/SP</i>	88
4.2 - As ONGs do centro de São Paulo em números	92
4.3 - A parceria com o poder público e a perda da autonomia	122
5 - Conclusões	155
6 - Referências bibliográficas	161
6.1 - Documentos da Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo	172

7 - Anexos

7.1 - Modelo do questionário aplicado nas organizações	173
7.2 - Roteiros das entrevistas	180
7.3 - Regimento interno do <i>FDDCA-Sé/SP</i>	183
7.4 - Rede de proteção às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social	186
7.5 - Valores dos convênios pagos às instituições	187
7.6 - Trechos de uma entrevista sobre meninos(as) de rua	191

Siglas utilizadas

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FDDCA-Sé/SP - Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região Sé

FEBEM - Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

FMDCA/SP - Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MNMMR - Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua

ONGs - Organizações Não-Governamentais

PROASF - Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar

SAM - Serviço de Assistência ao Menor

SAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

SAS/Sé - Secretaria Municipal de Assistência Social da Subprefeitura Sé

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

1 - Introdução

Durante o período do regime militar (1964-1985) a sociedade civil organizou-se em movimentos sociais e, auxiliadas pelas organizações não-governamentais (ONGs), lutou pela concretização de direitos e pela participação nas políticas públicas. Muitas dessas reivindicações foram atendidas e constam em leis, como na Constituição de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993).

Oliveira (1999) explica que se as ONGs nasceram dos movimentos sociais, na década de 1980 se afastaram deles e hoje não se ligam a nenhuma classe ou movimento específico, prestando serviços permanentes. De denúncias e mobilizações, as ONGs passaram a prestar serviços assistenciais e emergenciais, muitos em parceria com o Estado.

Villalobos (2001) insere o período de aumento da presença das ONGs no Brasil, após 1986, dentro de um contexto de redemocratização e adoção da política neoliberal, em que o Estado começava a retirar-se da questão social transferindo os serviços às ONGs. O autor acrescenta que as ONGs transformaram-se de assessoras dos movimentos sociais nos anos de 1980 para substitutas do Estado nos anos de 1990.

Diante desse novo papel assumido pelas ONGs, o primeiro objetivo deste trabalho é investigar quais as mudanças que estão ligadas a essa nova forma de atuação das ONGs, ou seja: *Por que as ONGs mudaram a sua atuação e a relação com o Estado?*

Apresento, neste trabalho, os seguintes processos que explicam o distanciamento das ONGs dos movimentos sociais e a assunção de programas públicos pelas organizações não-governamentais na área da infância e da adolescência: a formulação de direitos na área da criança e do adolescente que mudou o trabalho das ONGs, agora tendo como garantia em legislações a participação da sociedade civil organizada nas políticas públicas; a consolidação da idéia de eficiência e de economia no trabalho das ONGs em

detrimento dos serviços estatais; e a adoção de políticas neoliberais, que diminuíram os programas estatais repassando muitos deles para a sociedade civil organizada.

Todos os serviços governamentais¹ e municipalizados com os meninos(as) de rua na cidade de São Paulo são realizados pelas ONGs, por meio de parcerias com a Secretaria de Assistência Social (SAS) do município de São Paulo².

Para firmar legalmente a realidade da participação das ONGs nas políticas públicas de assistência social são estabelecidos convênios entre Estado e ONGs, chamados de parcerias³.

Está presente na política de parcerias da cidade de São Paulo a primazia da responsabilidade do Estado na formulação, normatização, financiamento, execução e gestão da política de assistência social. Contudo, os mecanismos de articulação entre as iniciativas do poder público e da sociedade civil são considerados como fundamentais para a ampliação dos equipamentos e benefícios. Como está escrito no Plano de Assistência Social (Secretaria Municipal de Assistência Social, s/ data:80):

Sem prejuízo do papel indelegável do Estado de responder por políticas sociais, e sob uma direção que expressa vontade política para a área de Assistência Social, amplia-se a arena de sujeitos – **parceiros e interlocutores** – em busca de alternativas mais eficientes, eficazes e efetivas para ampliação da cobertura e melhoria da qualidade de serviços sócio-assistenciais (...).

¹ Utilizo o termo “serviços governamentais” ao me referir aos programas do governo. Contudo, para me referir aos projetos (elaborados pelas instituições e/ou pelo governo) implementados pelas ONGs por meio dos seus equipamentos, utilizo o termo “programas das ONGs”. Escolhi usar esse termo quando abordo o trabalho das ONGs evitando a palavra “serviços”, pelo significado *a priori* que a palavra carrega, ou seja, o de servir alguém de forma determinada (significado que será investigado neste trabalho). Porém, outros autores citados neste trabalho utilizam o termo serviços quando tratam dos programas das ONGs.

² Esclareço ainda que, os projetos executados pelas ONGs, por meio de parcerias com o governo, não são políticas públicas permanentes, mas são programas, que podem ser alterados ou extintos.

³ As normas das parcerias entre a Secretaria de Assistência Social (SAS) do município de São Paulo e as organizações não-governamentais estão regulamentadas pela lei nº 13153 de 22 de junho de 2001.

No mesmo documento é explicado o significado do termo *parceria* na realização de um programa ou projeto. A parceria contaria com expectativas e construções compartilhadas:

Ao contrário de uma relação de compra e venda, como é o caso dos serviços-meio terceirizados, o convênio significa **cooperação, parceria** e mútua expectativa de **contrapartida**. (Secretaria Municipal de Assistência Social, s/ data:81).

Diversas interpretações são construídas sobre a parceria entre o terceiro setor e o governo. Os textos que tratam do tema apresentam perspectivas diferentes sobre como está ocorrendo essa relação.

O discurso predominante defende que as ações das ONGs nos programas governamentais estimulam a participação da sociedade civil e conseguem obter melhores resultados, como demonstra o seguinte fragmento sobre a atuação do terceiro setor:

(...) constitui espaço de ampliação da representação social e da abertura para a democratização do processo decisório das políticas públicas, aqui entendida como condição para garantir resultados sociais efetivos. (Barreto, 1999:111).

As ONGs estariam contribuindo com suas experiências e preservariam uma autonomia em relação ao governo. Assim expressa a citação a seguir:

(...) a idéia de independência é também o que caracteriza esta realidade nova constituída pela emergência dos cidadãos e de suas organizações como ativos do processo de consolidação da democracia e do desenvolvimento social. (Cardoso, 1997:08).

Porém, existem outras interpretações que não consideram as políticas governamentais em parceria com as ONGs como participativas. O governo estaria usando o trabalho das ONGs sem o compartilhamento de experiências

e responsabilidades. Algumas das idéias presentes nessas abordagens estão transcritas aqui.

O que se observa da análise das experiências é que a participação tem ficado muito aquém das expectativas, quase só no discurso, tornando-se na verdade um exercício ideológico de incorporar as iniciativas populares aos discursos e programas, resignando-as e, desta forma, buscando promover a cooptação, a manipulação e o controle das forças sociais envolvidas. (Caccia Bava:2003, s/nº de p.).

Por meio dos convênios a responsabilidade governamental seria transferida para as ONGs sob o discurso da participação - discurso central nas lutas dos movimentos sociais assessorados pelas ONGs antes da redemocratização do país. Dessa forma, o Estado atingiria seu objetivo de redução de gastos na área social, mesmo sendo o principal financiador das atividades das ONGs:

Vemos que a participação e a descentralização dos programas liberais coincidem com bandeiras levantadas pelos movimentos sociais, mas é preciso ressaltar que esta participação tem o significado de transferir a execução dos projetos para a sociedade, o que não implica procurar estabelecer formas de interlocução com a sociedade que resultem em partilha da responsabilidade. O que esses projetos fazem é a transferência das responsabilidades para a sociedade, mesmo que parte dos recursos venham do Estado. (Teixeira, 2002:124).

A autora propõe três tipos de relacionamento entre ONGs e Estado: o *encontro pressão*, caracterizado por uma relação menos formal que envolve pressão e crítica das ONGs ao governo e, em alguns casos, colaboração e acompanhamento das ações governamentais; o *encontro participativo*, que envolve a construção de projetos elaborados conjuntamente entre ONGs e poder público; e o *encontro prestação de serviços*, em que o Estado se relaciona com a ONG como se estivesse contratando um serviço de uma empresa. Esse último é mais detalhado a seguir:

Nesse encontro, as relações entre órgãos governamentais e ONGs são distantes: respostas das organizações readequando seus projetos quando necessário, relatórios detalhados. São relações quase mercantis, nas quais são exigidas eficiência, otimização de recursos e alta qualificação de quem exerce o serviço, sob pena de cancelamento ou não renovação do projeto. (...) as relações de poder entre as ONGs e o órgão governamental são bastante assimétricas, comprometendo a autonomia dessas organizações, pois elas ficam sujeitas às diretrizes do seu “empregador”, ou, em outras palavras, às direções políticas adotadas pelo governo. (Teixeira, 2002:111).

Tendo como referência essas interpretações sobre as relações entre o terceiro setor com o setor governamental, investigo nesta pesquisa como as parcerias entre governo e ONGs que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo acontecem, por dois prismas: a participação das ONGs nas políticas públicas, e a autonomia das ONGs em relação ao seu parceiro, no caso, a Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo. A participação das ONGs nos programas governamentais é entendida, neste trabalho, como a construção dos projetos públicos em conjunto com a administração municipal, somando as contribuições e dividindo responsabilidades de ambas as instituições na elaboração, adequação e execução dos programas destinados aos meninos(as) de rua no centro de São Paulo. A autonomia é considerada aqui, principalmente, como a independência das ONGs no desenvolvimento dos seus projetos, e pela presença de postura crítica em relação à administração pública, que indica liberdade de expressão.

Nesse sentido, procuro responder neste trabalho a seguinte pergunta: *as parcerias estão realmente propiciando uma participação das ONGs nas políticas públicas, por meio de uma presença ativa na elaboração, reformulação e execução dos programas públicos destinados aos meninos(as) de rua no centro de São Paulo, garantindo autonomia aos projetos das organizações, ou está havendo apenas uma terceirização dos programas sem o real compartilhamento de decisões e experiências entre as duas esferas,*

apenas com a utilização dos trabalhos das ONGs de acordo com os projetos e regras elaboradas pelo governo?

As hipóteses que orientam o trabalho privilegiam a segunda linha interpretativa sobre as parcerias apresentada nesta introdução, e são as seguintes: 1^a- os programas governamentais estão sendo apenas executados pelas ONGs conveniadas, sem participação das organizações na elaboração e adequação das políticas públicas; 2^a- as atividades realizadas pelas ONGs em parceria com o poder público seguem os procedimentos e as regras dos programas governamentais, sem autonomia das ONGs.

Detalhando melhor as hipóteses: as parcerias são estabelecidas somente com as ONGs conveniadas sob a forma de prestação de serviços, sem preservação da autonomia das ONGs. As instituições da sociedade civil estariam apenas executando os programas, de acordo com uma relação custo/benefício, atendendo uma visão gerencial do Estado que impõe os procedimentos a ser seguidos. A transferência dos programas públicos às organizações da sociedade civil faria parte do modelo de governança existente no Brasil, moldado pela redução do Estado, mas que não consegue propiciar uma democratização das decisões e compartilhamento de experiências entre a sociedade civil organizada e o governo, respeitando a independência das duas esferas. Nesse sentido, a relação entre Estado e ONGs estaria dentro do que Teixeira (2002) chama de encontro *prestação de serviços*.

Em suma, o presente trabalho tem dois objetivos principais: entender os processos ligados à nova forma de atuação das ONGs, e as relações que as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro da cidade de São Paulo estabelecem com a administração municipal, focalizando a participação das ONGs conveniadas e a autonomia das mesmas frente ao governo da cidade de São Paulo.

*

O levantamento e a análise das ONGs que atuam com crianças e adolescentes em situação de rua no centro de São Paulo e seus trabalhos já é uma contribuição para a formação de uma rede mais sólida de atendimentos,

dada a multiplicidade de iniciativas desenvolvidas com os meninos(as) de rua e a falta de conhecimento sobre a questão. Citando a autora de um dos trabalhos pioneiros com meninos(as) de rua:

Como se vê, o problema do menor marginalizado é o problema de toda uma sociedade e de cada uma das suas pessoas. Ele implica aprofundar o conhecimento das causas e das formas numa linha de pesquisa-ação, na qual a própria coleta de evidências sirva de espaço e momento para a ação orientada e alternativa de solução. (Ferreira, 1979:69 e 70).

Apesar de a cidade, segundo dados do *FIPE/SAS 2000*, expostos no livro *Cidade em Pedacos* (Sposati, 2001:135), apresentar 7% da população de rua com idade inferior a 17 anos (ou seja, 509 crianças e adolescentes) pernoitando nas ruas de São Paulo⁴, ainda não foi feito um levantamento sobre as ações das organizações não-governamentais desenvolvidas com os meninos(as) de rua. Uma parte da pesquisa de campo proposta neste trabalho inspirou-se no dado acima e na dificuldade de encontrar registros das ações da sociedade civil organizada desenvolvidas na região.

A escolha do centro da cidade de São Paulo para a pesquisa foi estimulada também pela contundência do fenômeno. É lá que se concentra o maior número de crianças e adolescentes que fazem das ruas seus espaços de moradia, justamente por encontrarem condições menos rigorosas de sobrevivência no centro. De acordo com Sposati (2001:135), a maioria dessa população de rua está nos distritos centrais da cidade, como Sé, República e Santa Cecília. Também é nesse espaço que atuam a maior parte das ONGs. Por isso o *locus* da pesquisa foi a região central de São Paulo, mais especificamente os mesmos bairros em que atua o *Conselho Tutelar da Região Sé* (também de acordo com a área de atuação da *Subprefeitura Sé*) isto é: Sé, República, Santa Cecília, Consolação, Bom Retiro, Barra Funda,

⁴ É importante lembrar que a discussão sobre o número real de crianças e de adolescentes nas ruas é bastante controversa, devido, entre outros motivos, à dificuldade de estabelecer uma metodologia para tal levantamento.

Bela Vista e Liberdade. Para compreender melhor a predominância de organizações nessa região, transcrevo o seguinte trecho:

A Sé é um local emblemático para os meninos(as) de rua. Por ser o lugar da cidade que, a partir da década de 1970, conta com um maior número de intervenções diretas, é o principal centro de atração de meninos, das mais diferentes proveniências. (Gregori, 200b:105).

Embora haja muitas instituições no centro de São Paulo que trabalham com meninos(as) de rua, o número de crianças e adolescentes que fazem das ruas seus espaços de sobrevivência permanece preocupante. De acordo com Gregori e Silva:

A cidade de São Paulo não conseguiu resolver o problema das crianças e dos adolescentes em situação de risco, especialmente meninos(as) de rua e jovens infratores. (Gregori e Silva, 2000:09).

As autoras apontam, como uma das causas do problema, a ausência de um atendimento coordenado entre as instituições que atendem a infância e a adolescência no município de São Paulo.

Delimitado o espaço, chamo de *meninos(as) de rua*⁵ a categoria social definida a partir das formulações do *Encontro de Bogotá*⁶, isto é, aquelas crianças e adolescentes⁷ que romperam parcial ou totalmente os vínculos familiares morando nas ruas e se expondo a maiores riscos. Esses são diferentes dos *meninos(as) nas ruas*, que são aqueles que exercem suas atividades nas ruas mas vivem com suas famílias. Contudo, tal distinção não engloba tipos puros.

⁵ Uso como sinônimos de *meninos(as) de rua* os termos crianças e adolescentes em situação de rua e crianças e adolescentes em situação de risco.

⁶ Encontro realizado pelo UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) em 1989, citado por Alves-Mazzotti (1996:118).

⁷ A idade que abrange o termo *crianças e adolescentes* está de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990, Livro I, Título I, Artigo 2º): “Considera-se criança, para os efeitos da Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”. Porém, sei que muitas organizações atendem um público com mais de 18 anos de idade.

Utilizo o termo meninos(as) de rua como categoria social, aqui incluídos os grupos sociais que fazem da rua seus espaços de sobrevivência. Porém, sei da diversidade existente nesses grupos sociais, e também das diferenças que as questões de gênero⁸, étnicas, referentes às faixas etárias, etc., significam, tanto na compreensão dos motivos que os levaram para as ruas, quanto na abordagem das relações sociais estabelecidas nas ruas.

A adoção de critérios que caracterizam o termo organizações não-governamentais (ONGs) mostrou-se uma difícil tarefa, diante de uma realidade tão diversificada como a das organizações da sociedade civil. A definição mais recorrente considera as ONGs como as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que exercem atividades de interesse público.

Autores como Fernandes (1994) classificam as ONGs como aquelas organizações ditas “politizadas”. Porém, considero tal critério bastante problemático. Um dos motivos que exponho aqui é o fato de que muitas organizações antes consideradas apenas filantrópicas, passam a politizar seu discurso e prática, “tornando-se” ONGs.

Considerando essa nova configuração de instituições que antes eram consideradas apenas religiosas e/ou filantrópicas, incluí-as na presente pesquisa, partindo da inviabilidade da diferenciação das ações de uma entidade filantrópica de uma ONG⁹, e da quantidade de organizações de orientação religiosa atuando nesse campo. No que tange ao trabalho com meninos(as) de rua, como pude observar nas reuniões das quais participei, os discursos e práticas dificilmente podem ser encaixados em definições distintas. Landim, pesquisadora responsável pela articulação do voluntariado no Brasil, escreve sobre esse processo:

⁸ Foi pensando na diferenciação que a questão de gênero significa para a compreensão dos meninos(as) de rua (algumas delas são abordadas no cap. 3.1) que sempre utilizo a distinção (as) quando me refiro aos meninos.

⁹ ONGs também serão chamadas neste trabalho de *instituições, organizações e entidades*.

(...) essas entidades assistenciais, de tradição privatista, também passam pouco a pouco a desenvolver uma atuação no espaço público, adotando o discurso da cidadania, estabelecendo relações com o Estado dentro de novos marcos, exatamente em caminhos abertos por ONGs e movimentos sociais (conselhos e orçamentos participativos são apenas um exemplo de terrenos institucionais mais visíveis onde isso se dá). Pode-se então dizer que aquelas entidades tendem a se publicitar, ou se politizar (...) há nesse caso um terreno cujas fronteiras de identidades vão-se tornando muitas vezes fluídas, entre essas “novas chegadas” ao campo da luta cidadã e as ONGs estabelecidas. (Landim, 2002:32 e 33).

Ressalto, portanto, que as instituições consideradas nesta pesquisa são entidades que exercem atividades de assistência social, mas que são chamadas de ONGs pelo sentido que o termo adquiriu, ou seja, o de organizações que não fazem parte do governo, mas que trabalham para o interesse público.

As organizações não-governamentais fazem parte de uma nomenclatura mais ampla conhecida como terceiro setor. O terceiro setor é um conceito construído a partir da separação entre Estado, mercado e sociedade civil - primeiro, segundo e terceiro setores da sociedade, respectivamente. Portanto, fazem parte do terceiro setor as ações da sociedade civil, independentes do mercado (responsável pelo lucro) e do Estado (responsável pelas questões públicas). Em suma, terceiro setor são aquelas organizações que não fazem parte do governo, mas que trabalham com questões públicas sem o lucro como objetivo final. Assim, temos hoje as organizações não-governamentais e as empresas privadas, além das tradicionais organizações de cunho religioso, entre outras instituições, participando da implementação de políticas públicas.

1.1 - Procedimentos metodológicos

Primeiramente procurei o *Conselho Tutelar da Região Sé* e fui informada da existência do Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região Sé (*FDDCA-Sé/SP*). O *FDDCA-Sé/SP* é um espaço de: exposição de problemas da região envolvendo crianças e adolescentes; discussões acerca da resolução desses problemas; apresentação de trabalhos desenvolvidos com crianças e adolescentes na região; e cobrança do governo pelos participantes (que são, em geral, representantes de organizações não-governamentais)¹⁰.

Particpei da primeira reunião em abril de 2003, e encerrei as observações diretas para a redação deste texto em junho de 2004. Nesse espaço conheci muitos representantes de instituições não-governamentais e governamentais. Lá pude observar o relacionamento das organizações não-governamentais com o poder público, e como é a atuação das ONGs e do governo no atendimento aos meninos(as) de rua.

O interesse pela presente pesquisa partiu de preocupações pessoais que acabaram confundindo-se com a prática no decorrer da pesquisa. Se, por um lado, o *FDDCA-Sé/SP* era um espaço propício à observação direta e distanciada do pesquisador, na prática acabei envolvida com as questões levantadas pelos participantes e, quando percebi, já era uma participante também. Prova disso foi a elaboração dos questionários aplicados às ONGs, em que se misturaram os anseios dos participantes do *FDDCA-Sé/SP* e os meus, no sentido de conhecer o trabalho das organizações. Contudo, na elaboração deste texto, houve um grande esforço da minha parte para alcançar o máximo de objetividade científica.

Considero que essa interpenetração entre participante e pesquisadora, de certa maneira, contribuiu para a pesquisa e para o próprio *FDDCA-Sé/SP*. Para a pesquisa no sentido de que adquiri um maior conhecimento do meu

¹⁰ As diretrizes de atuação do *FDDCA-Sé/SP* encontram-se expostas no seu regimento interno anexado à dissertação (anexo 7.3).

objeto empírico, e pude perceber de “dentro” como acontece a atuação das organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua e as relações com o poder governamental. E para o *FDDCA-Sé/SP* com as contribuições que pude dar ao andamento dos trabalhos, pois, sempre cheia de dúvidas, consegui esclarecer diversos aspectos, tanto para mim, como para todos os participantes.

Para o propósito da pesquisa necessitava saber quais eram as ONGs que trabalhavam diretamente com os meninos(as) de rua no centro de São Paulo, e qual o perfil delas. Durante a reunião do *FDDCA-Sé/SP* no mês de maio de 2003, alguns integrantes expuseram dificuldades encontradas no trabalho com crianças e adolescentes em situação de rua referentes à multiplicidade de metodologias existentes. Diante de tais questões foi proposta a organização de um encontro em que as instituições expusessem seus trabalhos.

A grande dificuldade encontrada por mim, e também expressa pela comissão organizadora do evento, da qual eu fazia parte, e pelos próprios participantes do *FDDCA-Sé/SP*, consistia na falta de conhecimento sobre as instituições que atuavam com essa questão no centro de São Paulo. No sentido de resolvê-la os integrantes da comissão organizadora do encontro contribuíram com nomes e telefones das instituições que conheciam. Encaminhei um ofício ao presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (*CMDCA*) solicitando uma listagem das ONGs que trabalhavam com meninos(as) de rua no centro de São Paulo. Entretanto, além da demora para ser enviada, essa lista continha apenas alguns nomes de organizações, geralmente os mais conhecidos. Essas também foram as informações da Secretaria Municipal de Assistência Social da Subprefeitura Sé (*SAS/Sé*) quando solicitada para a mesma tarefa. Assim, o levantamento das organizações foi feito com os dados fornecidos pelas instâncias acima, mas, principalmente, com a contribuição pessoal dos integrantes do *FDDCA-Sé/SP*.

O grupo optou pela inclusão não somente das organizações que trabalhavam diretamente com crianças e adolescentes em situação de rua especificamente sediadas no centro de São Paulo, mas também daquelas que atuavam com esses meninos(as) da região central e que possuíam sedes em outras regiões. Convidamos, para o encontro, somente as organizações não-governamentais que trabalhavam de forma direta com meninos(as) de rua do centro de São Paulo. Estabelecemos esse critério, embora o grupo não tenha tomado conhecimento de nenhuma entidade que trabalhasse indiretamente com meninos(as) de rua no centro de São Paulo¹¹. Excluímos desse levantamento as iniciativas pessoais, pois, embora seus trabalhos tenham grande importância, não são instituições. Ressalto que as informações apresentadas nesta dissertação referem-se à época da pesquisa. Isso porque, devido as grandes mutações da realidade social, como abertura ou fechamento de organizações, as informações não podem ser entendidas como fiéis aos períodos posteriores à pesquisa.

Após o levantamento dos nomes das ONGs, coube à comissão entrar em contato com as organizações, conferir se as mesmas atendiam crianças e adolescentes em situação de rua e convidá-las para o *I Seminário de Educação na Rua*, enviando-lhes a programação e a ficha de inscrição. Esses contatos foram feitos por telefone, via *Internet*, e também pessoalmente.

Com o intuito de conhecer melhor todas as organizações e seus trabalhos, bem como responder algumas dúvidas referentes às relações entre as ONGs e o poder público, elaborei um questionário minucioso¹² solicitando os principais dados das organizações e de seus atendimentos, que foram recolhidos no próprio seminário e depois do evento. As respostas dos questionários também tinham o objetivo de contribuir para a formação de uma rede mais sólida no atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de rua no centro de São Paulo. Nesse sentido, os resultados da pesquisa

¹¹ O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (*MNMMR*), conhecido na área de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, atualmente exerce suas atividades com crianças e adolescentes de baixa renda, como constata a pesquisa desenvolvida por Marques (1999).

¹² Esse questionário é apresentado integralmente no final do trabalho (anexo 7.1).

foram enviados às próprias instituições e a outras cadastradas na lista de e-mails do *FDDCA-Sé/SP*.

A comissão organizadora solicitou o preenchimento dos questionários para um levantamento sobre a atuação das organizações não-governamentais que trabalhavam com meninos(as) de rua do centro de São Paulo para ser apresentado no *FDDCA-Sé/SP*, considerando ser essa uma necessidade exposta pelos participantes do próprio *FDDCA-Sé/SP*, ou seja, conhecer o trabalho das outras organizações no sentido de contribuir para o estabelecimento de contatos entre elas.

Foi realizado o *I Seminário de Educação na Rua*, no dia 04 de agosto de 2003, no Salão Nobre da Câmara Municipal da cidade de São Paulo. O evento foi divulgado através de cartazes, pelas próprias instituições, pelo Conselho Tutelar/Sé e também pelos participantes do *FDDCA-Sé/SP*. No encontro realizaram-se duas palestras que trataram de um histórico do atendimento aos meninos(as) de rua na cidade de São Paulo. Como segunda etapa, o evento contou com a apresentação, pelos representantes das instituições, dos trabalhos desenvolvidos nas organizações não-governamentais que atuavam junto aos meninos(as) de rua no centro de São Paulo. Houve também a apresentação dos projetos desenvolvidos pela *SAS/Sé*¹³.

Constatamos a existência de vinte e quatro instituições que trabalhavam com meninos(as) de rua no centro de São Paulo. Todas essas foram solicitadas para participarem do *Seminário* e para responderem os questionários. Vinte e duas responderam o mesmo, cabendo à própria instituição a definição de quem responderia às perguntas. Os questionários foram entregues no próprio evento. Para as instituições que não compareceram ao *Seminário* e não entregaram o questionário, solicitamos a entrega do mesmo através de contatos telefônicos. A maior parte deles foi enviada via *fax*. Encerrei os contatos no mês de dezembro de 2003, com vinte

¹³ Pretende-se a publicação das apresentações do encontro, todas gravadas pela Câmara Municipal e, também, dos dados levantados através das respostas dos questionários. Contudo, devido à demora na transcrição das fitas, esse projeto não pôde ser realizado até a data da conclusão dessa dissertação.

e dois questionários preenchidos, embora nem todos estivessem respondidos de forma integral. Excluí uma organização da relação, por considerar que a mesma não trabalhava exatamente com meninos(as) de rua, mas sim com crianças e adolescentes com baixa renda familiar.

Também considerei como dados para a pesquisa as observações diretas que esclareceram a forma de atuação dos fóruns, das ONGs e do governo, nas seguintes reuniões:

- *Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região Sé (FDDCA-Sé/SP)*;
- comissão do social (espaço de reunião que tratava diretamente da questão dos meninos(as) de rua a partir da divisão do *FDDCA-Sé/SP* em duas ramificações: comissão do social e comissão da educação);
- *Fórum dos Educadores* (reunião mensal voltada para os educadores de rua que discutiam casos em comum e atendimentos unificados);
- *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)*;
- *Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (FMDCA/SP)*;
- *Conferências Regionais e a Conferência Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes*, realizadas no ano de 2003, por tratarem da infância brasileira.

As entrevistas constituem uma parte muito importante da pesquisa. Foi através desse procedimento que terminei de levantar as respostas para as questões. Por isso, considero importante explicitar todos os critérios, as dificuldades e saídas adotadas nessa etapa.

As oito entrevistas¹⁴ foram realizadas tendo como base três roteiros, de acordo com a relação entre a ONG e a administração municipal. Mas, procurei garantir que questões ou aspectos abordados pelos entrevistados pudessem

¹⁴ Em todas as entrevistas foi garantido o sigilo dos nomes dos entrevistados e das instituições. Foram entrevistadas pessoas de organizações conveniadas com a prefeitura que atendem meninos(as) de rua no centro de São Paulo (identificadas pelas letras A, C e D), de organizações que perderam convênios no trabalho com meninos(as) de rua no centro de São Paulo, porém continuam com outros trabalhos conveniados (letras B e E), de uma organização que nunca estabeleceu convênios com a prefeitura (letra F), um ex-funcionário da prefeitura (representado pela letra H), e um atual funcionário (representado pela letra G).

ser desenvolvidos com liberdade. O núcleo central das perguntas formuladas tinha como objetivo verificar qual a participação das ONGs na elaboração, execução e reformulação dos programas governamentais, e a existência de projetos das ONGs, do conteúdo deles e de sua realização¹⁵.

Selecionamos os entrevistados de cada instituição perguntando na mesma quem poderia responder às perguntas, para um trabalho acadêmico, sobre o funcionamento da instituição, seus projetos, convênios, etc. Assim, foram apontados nomes pelos próprios profissionais das instituições.

As pessoas escolhidas foram entrevistadas em fevereiro e março de 2005. Nessa época, a administração da prefeitura do município de São Paulo havia mudado. O novo prefeito, José Serra (PSDB), assumiu o cargo em janeiro de 2005. Contudo, as perguntas realizadas por mim referiam-se principalmente à gestão anterior, de Marta Suplicy (PT), iniciada em janeiro de 2001 e encerrada em dezembro de 2004. A escolha desse período como foco principal da pesquisa, mas não o único, deve-se aos seguintes motivos: durante a gestão petista os programas destinados aos meninos(as) de rua foram municipalizados e realizados através de parcerias com as ONGs. Trata-se, também, de um período sobre o qual os entrevistados poderiam falar melhor, já que o tinham vivenciado por completo, além do fato de que foi durante a gestão de Marta Suplicy que realizei a maior parte da pesquisa.

Como o objetivo era entender as relações que se estabelecem entre o poder público e as ONGs no trabalho com meninos(as) de rua no centro de São Paulo, escolhi realizar entrevistas em todas as ONGs conveniadas com a *Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Região Sé* (nome adotado na gestão do prefeito José Serra para a Secretaria de Assistência Social). Na data da entrevista, em fevereiro de 2005, eram quatro ONGs, mas só consegui realizar entrevistas em três delas.

Na prática as entrevistas feitas com representantes dessas organizações conveniadas foram as mais pobres, tanto em termos de duração (duraram em média quarenta minutos), quanto em conteúdo. Por também representarem o

¹⁵ Os roteiros das entrevistas encontram-se no anexo 7.2 desse trabalho.

poder público, essas pessoas tenderam a responder que o atendimento havia melhorado, e que tudo caminhava sem grandes conflitos. Também foram os entrevistados que demonstraram mais receio em conceder entrevistas, inclusive, um deles, embora eu tenha insistido com firmeza, não quis ser entrevistado, alegando falta de tempo. Essas recusas e receios de comentar qualquer coisa referente à prefeitura devem-se muito à mudança de administração (o prefeito José Serra assumiu em janeiro de 2005 e as entrevistas foram realizadas em fevereiro e março do mesmo ano), pois os dirigentes das ONGs não tinham certeza da continuidade do repasse de verbas e estavam sem receber há três meses. Mas, insistindo um pouco para que falassem, e mudando a forma de perguntar a mesma coisa várias vezes, aproveitei trechos muito elucidativos dessas entrevistas. Com elas aprendi a grande distância que existe entre querer e concretizar de fato os projetos, devido à burocracia da administração pública.

Como forma de controle das respostas, comparação e conhecimento das ONGs, também selecionei para a entrevista três instituições que não possuíam convênios com a SAS/Sé no atendimento aos meninos(as) de rua, mas que exerciam trabalhos reconhecidos em áreas diferentes: educação de rua, centro de atividades diurnas e casa abrigo. Nessas, realizei duas entrevistas extremamente ricas - e aqui vale se contrapor às observações anteriores - tanto em duração (em média duas horas e meia, sem que os entrevistados quisessem parar de falar), quanto em conteúdo (pois extrapolaram o tema da dissertação revelando diversos aspectos sobre os meninos(as) de rua e o atendimento destinado a eles). Tais entrevistas foram realizadas com representantes de duas organizações que já tiveram convênios com a prefeitura no trabalho com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e que perderam esses convênios, embora possuam outros projetos conveniados com o governo. A escolha dessas organizações foi aleatória, pois o objetivo era entrevistar organizações não conveniadas que tivessem um trabalho reconhecido na área e, para a minha surpresa, foram as mais satisfatórias. Não acredito que essas entrevistas tenham sido tão ricas somente pelo fato

das organizações não serem mais conveniadas, ainda que isso pudesse trazer mais liberdade para falar e um olhar mais amplo sobre a relação entre ONGs e governo. Porém, acho que a explicação está, principalmente, na grande experiência que as duas pessoas possuem na área e o prazer que ambas compartilham em conversar, ou melhor, ensinar sobre o assunto.

Faltava entrevistar uma organização não-governamental que não tivesse convênio com a prefeitura e que também nunca tivesse tido, para colher opiniões de fontes variadas sobre o assunto, e isso foi feito.

Também quis ouvir um funcionário da *Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social*¹⁶ para que me esclarecesse pontos fundamentais da pesquisa. Essa foi a tarefa mais difícil. Ao ligar para a Secretaria e explicar para inúmeras pessoas o que eu desejava, visto que fui transferida de ramal diversas vezes, cheguei a uma pessoa que sabia sobre o assunto, mas que não quis dar a entrevista alegando que não poderia falar nada sem autorização do gabinete superior. Autorização que, de uma forma sutil, conhecida como “enrolação”, foi negada. Diante dessa recusa, apelei para conhecimentos pessoais que me indicaram dois possíveis entrevistados: uma pessoa que tinha trabalhado na SAS durante muito tempo, e que tinha saído recentemente, e outra que ainda trabalhava na Secretaria, mas que só me daria a entrevista após um pedido pessoal de um amigo meu. Optei por fazer ambas, afinal, como já tinha aprendido, entrevistar ex-funcionário era muito mais proveitoso.

Participei de seminários e discussões que abordaram a participação da sociedade civil organizada e suas relações com o governo, oferecidos por centros de pesquisas e instituições que tratam do tema como o *Instituto Pólis*, *ABONG*, *SENAC* e universidades.

Não pretendo que as observações sobre as ONGs que trabalham com crianças e adolescentes em situação de rua no centro de São Paulo e suas relações com a esfera municipal, presentes nesta dissertação, sirvam de

¹⁶ *Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social* é o nome atual adotado na gestão do prefeito José Serra, no lugar de *Secretaria Municipal de Assistência Social*, da gestão petista. Embora o nome tenha mudado, como me refiro nessa pesquisa ao período da gestão anterior, sempre utilizo a nomenclatura SAS (*Secretaria Municipal de Assistência Social*).

generalizações para a compreensão de outras ONGs, em outros contextos. Entendo que o fenômeno das organizações não-governamentais é muito diversificado e deve ser estudado em suas especificidades.

*

Estruturei o trabalho da seguinte forma: neste primeiro capítulo apresento a introdução, que contém as primeiras explicações dos temas pesquisados, as questões que serão resolvidas no decorrer do texto, definições dos termos abordados e os procedimentos metodológicos adotados para a pesquisa.

No segundo capítulo trato das organizações não-governamentais. No item 2.1 exponho brevemente a gênese das ONGs e as suas configurações atuais. Analiso este fenômeno no item 2.2, inserindo-o no contexto das transformações sociais, políticas, ideológicas e econômicas em curso na sociedade brasileira, que estão ligadas ao surgimento e ao modo de atuação atual das ONGs. Dando continuidade à compreensão do universo das ONGs, transcrevo, no item 2.3, algumas interpretações acerca das atividades exercidas atualmente por elas e as relações com o poder governamental.

Abordo os meninos(as) de rua no terceiro capítulo, com o objetivo principal de compreender melhor a atuação das organizações e do governo com as crianças e os adolescentes em situação de rua. No item 3.1 analiso estudos sobre o universo dos meninos(as) que fazem da rua seus espaços de sobrevivência, embora a questão dos meninos(as) de rua não seja o tema central da pesquisa. No item 3.2 traço um breve histórico sobre a atuação da sociedade e do governo diante dessa questão e, para entender de forma mais clara o atendimento prestado à infância brasileira, aponto as leis que tratam do assunto.

Na quarta parte do trabalho apresento a pesquisa de campo. Primeiro aponto algumas observações sobre a atuação das ONGs e as relações com o poder governamental em um Fórum de discussões, tarefa que se encontra no item 4.1. Incluí um levantamento sobre as ONGs que trabalham com crianças e adolescentes em situação de rua no centro de São Paulo e dados sobre

seus trabalhos (item 4.2). No item 4.3 abordo o trabalho das ONGs com meninos(as) de rua na cidade de São Paulo e a relação com o poder público por meio da análise das entrevistas. Neste último item comento algumas diretrizes expostas em documentos oficiais que conduzem os programas, e descrevo como esses acontecem no centro de São Paulo.

Seguem as considerações finais no quinto capítulo, em que procuro amarrar as principais idéias da pesquisa.

Embora o tema deste trabalho não seja o universo dos meninos(as) de rua, a problemática abordada perpassa essa questão. E com as entrevistas não foi diferente. Muitos entrevistados forneceram informações sobre diversos assuntos que envolvem os meninos(as) de rua, tais como: o trabalho de educação na rua, a relação do menino(a) com a rua, o retorno ao lar, o trabalho com a família, o assistencialismo, a institucionalização, o histórico do atendimento aos meninos(as) de rua, a abordagem religiosa, etc. Diante dessa riqueza de informações fornecidas pelos entrevistados, decidi acrescentar à dissertação trechos das entrevistas que esclarecem melhor os assuntos abordados. Nesse sentido, também anexei no final do trabalho fragmentos de uma entrevista que tratam de alguns assuntos relatados acima, por considerá-los extremamente ricos, e pelas questões que levantam, que poderão ser aproveitadas por outros leitores. A entrevista *B* encontra-se no final do trabalho (anexo 7.6), e foi concedida por um profissional de uma organização não-governamental que trabalha com educação de rua.

Ainda apresento em anexo o modelo do questionário aplicado nas organizações (7.1); o roteiro das entrevistas (7.2); o regimento interno do *FDDCA-Sé/SP* (7.3); o esquema de atendimento aos meninos(as) de rua sistematizado pela prefeitura e chamado de “Rede de proteção às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social” (7.4); e os valores pagos pela *Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social* a todos os projetos das instituições conveniadas que realizam trabalhos com meninos(as) de rua no centro de São Paulo (anexo 7.5, pesquisado em 13 de julho de 2005).

2 - As organizações não-governamentais

2.1 - O surgimento e o trabalho das ONGs

O fenômeno das organizações não-governamentais precede a sua denominação em ONGs. As chamadas ONGs consolidaram-se na medida em que um amplo e diversificado campo de associações na sociedade foi fortalecido, “a partir sobretudo de meados dos anos 70 – tendência que caminha em progressão pelas décadas de 80 e 90”, escreve Landim (2002:26).

Landim (1993) argumenta que a gênese do que é chamado hoje de ONG está associada à educação popular, mais especificamente aos “educadores de base” que, inspirados em Paulo Freire, trabalhavam com alfabetização de adultos. A autora também estabelece uma relação das ONGs com movimentos de cultura popular promovidos por organizações estudantis e com projetos de desenvolvimento comunitário apoiados pela Igreja Católica. Assim, no processo de cursos e assessorias esporádicas, novos líderes comunitários multiplicam-se e os projetos tornam-se duradouros, financiados, principalmente por organizações internacionais, sendo necessária a constituição de instituições jurídicas internamente. Este argumento é expresso a seguir:

Do ponto de vista da história contada por seus protagonistas, “assessorias”, “projetos”, “centros” é que, gradualmente, foram se consolidando até “virar” ONGs. (Oliveira, 1999:47).

Complementando os fatores que possibilitaram o surgimento das ONGs, aponto a repressão militar, que levou à organização de setores da sociedade civil numa luta política contra a ditadura instalada após 1964. Segundo Oliveira (1993), o regime ditatorial fechou diversos canais de comunicação levando setores da população a organizar-se paralelamente na luta por seus

direitos, com uma perspectiva de participação social na condução de saídas para as carências. Assim, as ONGs começam a agir contra o Estado, apoiando e assessorando os movimentos sociais na luta pela mudança das políticas estatais.

Como sugere Oliveira (1993), faziam parte dos quadros das ONGs recursos humanos vindos de universidades, de órgãos estatais, militantes de esquerda e técnicos politicamente engajados que viam nas organizações da sociedade civil um novo espaço de atuação.

A Igreja Católica teve importante papel no surgimento de organizações vinculadas aos movimentos populares. Também foi importante para esse processo a volta de exilados políticos brasileiros que, com a promulgação da anistia em 1979, retornam ao país e inspiram a criação de muitas organizações. De acordo com Oliveira:

A experiência do exílio expôs personagens que se tornarão emblemáticos do mundo das ONGs nos anos 80 e 90, como Herbert de Souza (Betinho), Rosiska Darcy de Oliveira e Rubem César Fernandes, a novos temas e preocupações que vão, naturalmente, ganhar destaque na agenda das ONGs. (Oliveira, 1999:54).

As ONGs começam a elaborar trabalhos alternativos para ajudarem a preencher as incapacidades estatais na satisfação de necessidades da população. Pautam suas práticas e discursos contra o assistencialismo e na defesa da emancipação humana. Assim expressa o seguinte trecho sobre o papel das ONGs quando surgiram:

Pode-se dizer que seu ideário tem como fundamento último o exercício da cidadania e da autonomia dos grupos nas bases da sociedade, no sentido de romper com a secular lógica tradicional da dependência e da hierarquia que caracteriza as culturas populares. Daí que educação, conscientização e organização são palavras-chave nesse universo (...). (Landim, 1993: 33 e 34).

Nesse processo as ONGs começam a criar uma identidade própria e múltipla. O primeiro trabalho em que aparece a nomenclatura, de acordo com Oliveira (1999), é um documento que circulou entre ONGs no Rio de Janeiro no contexto de um seminário latino-americano. O autor define como “encontro fundador” o *Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileira*, no Rio de Janeiro, em maio de 1986. As perguntas que norteavam esse encontro ainda estão presentes nas discussões sobre as ONGs. São elas:

Quem são as ONGs no Brasil? Qual seu papel na construção da democracia? Como preservar sua autonomia frente ao Estado? Quais as formas de intercâmbio, cooperação e articulação entre ONGs? (Oliveira, 1999:60).

Foi na *Conferência Mundial de Meio Ambiente*, realizada no Rio de Janeiro em 1992, a ECO-92, que as organizações não-governamentais ganharam maior visibilidade e divulgação na mídia. Outro movimento importante nos anos 90 que mobilizou a sociedade e deu visibilidade às ONGs foi a *Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, no Rio de Janeiro, tendo como maior representante o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho.

Um grande marco nessa área foi a fundação, em 1991, da *Abong* (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais) para tentar amenizar um pouco as dificuldades que envolvem o caráter fragmentário e disperso das ONGs - o que dificulta o estudo e até a localização delas.

Porém, o conhecimento público expôs as ONGs a críticas quanto a sua atuação. Oliveira (1999) expõe duas das principais críticas proferidas às ONGs antes dos anos 90: a primeira tinha como referência documentos da Escola Superior de Guerra, nos quais as ONGs eram vinculadas aos interesses escusos de organizações internacionais que queriam acabar com a soberania nacional brasileira. A segunda vinha de políticos como Leonel Brizola que, com a aproximação das eleições presidenciais, criticava as ONGs por uma suposta associação e beneficiamento do Partido dos Trabalhadores (PT). Uma crítica mais recente, exposta em Oliveira (1999), aconteceu quando

um conjunto de ONGs do Rio de Janeiro, lideradas pelo IBASE, realizou em 1992 um levantamento sobre o número de crianças que dormiam nas ruas. O número que chegaram foi muito inferior ao alardeado pela imprensa (um documento do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF - chegou a supor que existiam 7 milhões de crianças perambulando pelas ruas das grandes cidades brasileiras, enquanto a pesquisa mencionada acima constatou 1.100 crianças). Aparecem também na mídia dúvidas sobre a utilização das verbas de muitas organizações.

Segundo Coelho (1998), as organizações não-governamentais atuam diferentemente dos movimentos sociais, que possuem um caráter reivindicativo e, ao atingirem seus objetivos, tendem a desaparecer. As ONGs permaneceram na luta mesmo desvinculadas dos movimentos sociais.

Assim, de acordo com Haddad (2002), se os movimentos sociais consolidados durante a ditadura militar e considerados por alguns autores como "novos personagens" (cf. Sader, 1980) atuavam contra a ditadura por meio da mediação de organizações não-governamentais, as ONGs, nascidas desses movimentos, trabalham junto do poder governamental.

Estamos diante de uma nova configuração das ONGs: nos anos 90 elas distanciaram-se dos movimentos sociais e da oposição ao Estado e assumiram um papel de interlocução com o governo. Sobre os novos papéis desempenhados por essas organizações, Paoli escreve:

Por vias indiretas (e até hoje inexplicáveis apenas pela desmobilização social e política gerada pelos efeitos do modelo neoliberal), a aspiração de autonomia pública dos movimentos sociais (...) tomou gradativamente a forma de organizações públicas não-estatais. Nelas corporificou-se a noção de "sociedade civil" e diluíram-se variavelmente as linguagens do conflito, a visibilidade do protagonismo popular e as utopias republicanas de decisões comuns tomadas por cidadãos politicamente equivalentes, embora socialmente desiguais. Este segundo movimento constitui-se pela crescente ampliação e especialização das funções ampliadas das ONGs, que se viram cada vez mais como uma representação social especializada na mediação das demandas populares ao poder público. (Paoli, 2002:405).

Hoje as ONGs atuam em áreas carentes de serviços públicos exercendo um importante papel nas questões sociais no Brasil. Não podemos pensar em ações voltadas aos problemas sociais, como fome, violência ou meio-ambiente, sem nos remetermos à ação das instituições não-governamentais. Elas estão presentes nas mais diferentes carências da área social e são valorizadas pela eficiência em detrimento da lentidão e do desinteresse estatal.

As ONGs assumem atualmente um papel de destaque na sociedade e na economia mundial e brasileira. Paoli (2002:21) relata, segundo dados da *Gazeta Mercantil* (maio de 2002), que as organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, de finalidades ambientais, sociais, culturais e afins, (organizações que caracterizam o terceiro setor) movimentam mais de US\$ 1 trilhão em investimentos no mundo, sendo cerca de US\$ 10 bilhões deles no Brasil, o equivalente a 1,5% do PIB. A autora chama a atenção para o fato de que esses números certamente são maiores, pois não englobam as pequenas organizações.

A organização de pessoas em ONGs é entendida como um ato de solidariedade e necessidade. Esforços são somados em organizações, pois as desigualdades sociais e as difíceis situações de muitos indivíduos chegam a um ponto em que é difícil não ter vontade de intervir de alguma forma. E como muitos setores da população acreditam que o governo não resolve, já que convivemos com situações limites (como a das crianças e dos adolescentes nas ruas), acabam fazendo por “conta-própria”.

Contudo, convém atentar para o fato de que muitos profissionais das organizações sociais nem sempre são movidos por valores morais, espirituais, religiosos ou políticos, mas por oportunidades de empregos remunerados ou pela ocupação do tempo livre (Draibe, 1989). O voluntariado, que já acontece desde os primórdios da civilização sob a forma de caridade, é estimulado pelo quadro de desemprego em que vivemos. Passou a ser também uma forma de preparação para o primeiro emprego, como já ocorre nos Estados Unidos (Coelho, 1998).

2.2 - Atuação das ONGs no contexto das transformações sociais, políticas, ideológicas e econômicas

Como abordei antes, as organizações não-governamentais mudaram sua forma de trabalho e se aproximaram do governo. A passagem da atuação das ONGs, de oposição ao Estado para a união com os órgãos públicos, é analisada neste capítulo.

O surgimento e a forma de atuação das organizações não-governamentais estão ligados às mudanças sociais, políticas, ideológicas e econômicas que transformam as relações sociais no Brasil. Parto do pressuposto de que não é possível entender o fenômeno das ONGs sem compreender as mudanças pelas quais o Brasil estava passando quando essas instituições surgiram e se consolidaram. Contudo, chamo a atenção para alguns aspectos das análises. Colocar as mudanças ocorridas no Brasil entre o período da ditadura militar (iniciado em 1964 e encerrado em 1985, com a eleição para presidente) e os dias atuais como propiciadoras do surgimento e consolidação de uma forma de atuação das organizações não-governamentais, não significa, entretanto, que afirmo a idéia de que as organizações da sociedade civil nunca existiram no Brasil. Pelo contrário, as ações não-governamentais sempre estiveram presentes na assistência aos grupos carentes, em especial no atendimento às crianças. Também não pretendo que se estabeleça uma idéia de causa e efeito entre mudanças no plano social, político, econômico e ideológico e a atuação dessas organizações. Há uma relação dialética entre os fenômenos sociais, que são produtos e produtores da realidade. Assim, se de um lado as organizações da sociedade civil são influenciadas por tais transformações, de outro influenciam nos contornos dessas mudanças. Discuto nesta parte do trabalho essas transformações em suas particularidades e características, a partir de um momento específico da história do Brasil (1964) até os dias atuais.

*

Para entender as ONGs e a relação com o Estado, é necessário que sejam consideradas as análises a respeito dos movimentos sociais, pois as ONGs nasceram deles e, além de carregarem algumas de suas características, ainda são interpretadas de acordo com particularidades dos movimentos sociais, tais como a autonomia e a atuação contra o Estado.

Kowarick (1988) separa os períodos de atendimento às reivindicações sociais no Brasil. De acordo com essa periodização, no período presidido por Getúlio Vargas (1930-1945), o governo fechava-se a qualquer reivindicação que não partisse do aparato oficial criado por ele para representar os trabalhadores. O período pré-64, que corresponde ao fim da década de 40 até o golpe militar, é caracterizado por mudanças na paisagem urbana da cidade de São Paulo, entre as quais o autor destaca a consolidação do padrão periférico e o crescimento urbano. As reivindicações populares eram tratadas por um pacto populista de classes, em que as massas populares reivindicavam favores do governo. O Estado atendia esses favores pois, a cidade em que os pobres moravam, seria um objeto privilegiado da ideologia e da ação política populistas. Já o golpe de 64 marca uma época caracterizada pela emergência de um poder autoritário, que controlou e reprimiu as organizações populares, privilegiando os estratos mais ricos da população. De acordo com o autor, nesse período:

Mais do que nunca, São Paulo tornou-se uma cidade segregada, pois as políticas públicas foram canalizadas para uma transformação urbana que beneficiou as camadas de médio e alto poder aquisitivo, ao mesmo tempo que continuavam a se reproduzir as múltiplas periferias desprovidas de serviços básicos. (Kowarick, 1988:134).

É nesse contexto, de ditadura militar no Brasil e muitas carências nas áreas sociais, que começam a surgir diversos movimentos de grupos organizados reivindicando direitos e serviços básicos para a população. Embora estivessem sob um regime repressor, essas organizações populares

começaram a articular-se, denunciando o caráter elitista do regime. São os chamados movimentos sociais.

Os movimentos constituídos, como sintetiza Oliveira (1993), reivindicavam uma participação efetiva nas decisões políticas, com o objetivo não apenas de questionar, mas também de transformar as relações entre sociedade civil e Estado. Essa postura caracterizou as organizações que ficaram conhecidas como “novos” movimentos sociais, em detrimento dos chamados “velhos” movimentos sociais. Esses últimos preocupavam-se prioritariamente com o suprimento de necessidades básicas para a sobrevivência da população.

Sader (1988) também denomina os movimentos sociais surgidos nas décadas de 70 e 80 como novos sujeitos. Neles os indivíduos, até então dispersos, passam a reconhecer-se mutuamente e decidem agir em conjunto e, assim, redefinem-se a cada efeito das decisões e ações realizadas. Havia, na época, uma pluralidade de organizações com objetivos diferentes. O autor estudou três instituições em crise, com seus públicos respectivos, que abrem espaços para novas elaborações e relações:

Da Igreja Católica, sofrendo a perda de influência junto ao povo, surgem as Comunidades de Base. De grupos de esquerda desarticulados por uma derrota política, surge uma busca de “novas formas de integração com os trabalhadores”. Da estrutura sindical esvaziada por falta de função, surge um “novo sindicalismo”. (Sader, 1988:144).

Também sobre o surgimento dos chamados novos movimentos sociais, Miranda (1997) escreve:

As classes populares, conceituadas como “coletivo socialmente heterogêneo” que é protagonista dos movimentos de reivindicação e de protesto urbano, emergem em São Paulo, num primeiro período, que vai da década de 50 até o início dos anos 60. Silenciadas pelo regime autoritário, voltam ao cenário público a partir de 1976 – 78, através de ações coletivas que adquiriram maior visibilidade no período demarcado entre 1978 – 88 e que, a partir de então,

entram em fase de descenso. Esses movimentos mobilizaram setores da população em torno das reivindicações essenciais à sua sobrevivência nos grandes centros urbanos. Mas é importante notar que essa mobilização ocorreu na medida em que essas classes se dirigiam a um setor bem determinado do aparato estatal, visto, genericamente, como o “Poder Público” e do qual reivindicavam a solução dos seus problemas, como direitos, e não como concessões ou dádivas. (Miranda, 1997:41).

Os movimentos sociais também foram estimulados pelos esforços de investimentos e de pressões estrangeiras, principalmente européia, na defesa dos direitos humanos no Brasil. Como pontua Oliveira (1993), as ações de origem comunitária ganharam respaldo e investimentos internacionais durante o governo militar.

Outra instituição de destaque no surgimento e consolidação dos movimentos sociais é a Igreja Católica. Segundo Oliveira (1993), a Igreja Católica, a partir de 1960, passou a se auto-identificar com os pobres, direcionando sua luta para a libertação da classe explorada e atuando com as próprias comunidades. Nesse sentido Miranda acrescenta:

A igreja Católica forneceu as condições propícias, num momento de pressão política contra a organização popular, para que o escopo das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs – se organizassem, como também protegeu, financiou, forneceu quadros e infra-estrutura básica para que os movimentos se mantivessem funcionando. (Miranda, 1997:42).

Sader (1988) reconhece os movimentos sociais dessa época como sujeitos coletivos, pois construíram suas identidades a partir da reunião de seus membros, no sentido de defesa de interesses e vontades, pautados na reivindicação de direitos. Ainda segundo Sader, os movimentos sociais recriaram espaços de exercício da política, politizando questões do cotidiano em oposição à forma de participação política tradicional. Nas palavras do autor:

Ao final da década vários textos passaram a se referir à irrupção de movimentos operários e populares que emergiam com a marca da autonomia e da contestação à ordem estabelecida. Era o “novo sindicalismo”, que se pretendeu independente do Estado e dos partidos, eram os “novos movimentos de bairro”, que se constituíram num processo de auto-organização, reivindicando direitos e não trocando favores como os do passado; era o surgimento de uma “nova sociabilidade” em associações comunitárias onde a solidariedade e a auto-ajuda se contrapunham aos valores da sociedade inclusiva, eram os “novos movimentos sociais”, que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada. De onde ninguém esperava, pareciam emergir novos sujeitos coletivos, que criavam seu próprio espaço e requeriam novas categorias para sua inteligibilidade. (Sader, 1988:36).

É importante ressaltar que os movimentos sociais são heterogêneos quanto aos seus objetivos e formas de atuação. A sua formação está ligada à união de pessoas, chamando para si a responsabilidade pela mudança social em detrimento da ação estatal, considerada ineficaz. Sader também interpreta os movimentos como autônomos, pois se encontravam dentro de um Estado que se contrapunha aos seus interesses:

Das experiências do autoritarismo e das experiências da auto-organização ficou uma atitude de profunda desconfiança em toda institucionalização que escapa do controle direto das pessoas implicadas, e uma igualmente profunda valorização da autonomia de cada movimento. (Sader, 1988:311).

Algumas características organizacionais importantes dos movimentos sociais atribuídas por Melucci, são citadas por Miranda (1997:64), tais como: 1) autonomia crescente em relação aos partidos políticos; 2) solidariedade interna entre os participantes; 3) relações sociais horizontais, recusando a hierarquia; 4) valorização da espontaneidade; 5) ação coletiva do tipo ação direta e movimentos de protesto; 6) fenômenos de massa, independentes de classe social e com base territorial dispersa. A autora acrescenta à interpretação sobre a atuação dos movimentos sociais:

Com efeito, estes movimentos heterogêneos baseados em valores, são presididos por uma lógica diferente daqueles dos partidos políticos e do Estado. Seu objetivo não é maximizar votos com vistas a ocupar posições de poder para assegurar, a partir do espaço político unificado, a governabilidade do conjunto da sociedade. Ao contrário, eles se caracterizam por concentrarem-se em um ou vários problemas específicos; não buscam a conquista do poder público constituído, mas impedem que este defina certos problemas particulares sem a participação direta dos cidadãos envolvidos, ou contra eles; se situam no registro do dissenso antes que do consenso; dissolvem, de fato, a distinção liberal entre o público e o privado. (Miranda, 1997:11 e 12).

Ainda:

Estes novos movimentos sociais demandam mudanças na ordem institucional (direito alternativo, interlegalidade, pluralismo jurídico, etc.), maior representatividade social e participação política. O que colocam como questão é uma nova forma de fazer política e uma nova forma de sociabilidade. (Miranda, 1997:13).

No campo da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, a sociedade civil organizada durante o regime militar exerceu um importante papel. Diante de denúncias que sensibilizaram a opinião pública dentro e fora do país, esforços foram concentrados e direitos conquistados.

As décadas de 1970 e 1980, vistas como um período de reorganização da sociedade brasileira, são consideradas por Oliveira (1993) como o contexto em que as denúncias de criminalidade entre as crianças e os adolescentes ganharam uma conotação política e mobilização nacional. Nesse sentido instaurou-se em 1976 uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que tinha como missão verificar as reais condições do “menor”¹⁷ no Brasil, devido às

¹⁷ O termo “menor” será usado entre aspas pois o Código de 1927, e também o Código de 1979, consolidaram como tipologia o termo, que servia como parâmetro para a institucionalização da parcela mais pobre da população, associada à pobreza e à delinquência.

inúmeras denúncias oriundas de organismos nacionais e internacionais. A CPI do Menor revelou dados preocupantes sobre a situação da infância brasileira, como a existência de 25 milhões de “menores” carentes e abandonados (Oliveira, 1993:38). Esses dados sensibilizaram a opinião pública e estimularam a reunião de esforços em torno da questão no Brasil:

Após as constatações da CPI do Menor, cresce o movimento em torno da criança e do adolescente, particularmente dos meninos(as) de rua, que já se constituía a forma mais explícita da inoperância do Estado quanto ao atendimento dos serviços básicos à população. (Oliveira, 1993:11).

Dentro desse contexto intensificou-se a mobilização de profissionais liberais, setores da esquerda e integrantes de movimentos populares, que discutiam formas de participações ativas nos rumos das políticas dirigidas à infância brasileira, e a consolidação de direitos para as crianças e os adolescentes. Assim, segundo Oliveira (1993), foram os movimentos sociais que eclodiram em todo o país na década de 1980, com todas as características já apresentadas, os responsáveis pela intensificação de programas direcionados ao segmento infanto-juvenil no Brasil.

Da união de ações presentes nesses movimentos sociais formou-se o *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de rua* (MNMMR), símbolo de lutas a favor de mudanças na forma de olhar e tratar as crianças e os adolescentes sob uma perspectiva de transformação social. De acordo com a citação abaixo:

O MNMMR emergiu de um momento político em que se questionavam as políticas oficiais direcionadas à população infanto-juvenil, declaradas pela CPI do Menor, como insatisfatórias e ineficientes, ao mesmo tempo em que se rediscutia e se elaborava uma nova concepção de criança-cidadão, que de objeto de compaixão passa a sujeito de direitos. (Oliveira, 1993:145).

O UNICEF¹⁸ pode ser citado como um dos organismos que mudou sua forma de atuação no que se refere à infância brasileira nesse período. Sensibilizado pela emergência do tema, como relata Oliveira (1993), o organismo internacional passou a trabalhar diretamente com as organizações das comunidades carentes, deixando para trás uma concepção assistencialista, sua marca inicial.

Muitos fatores podem ser comentados quando procuramos entender a multiplicação de iniciativas não governamentais no campo da infância e da adolescência brasileira. Indico alguns deles: a consolidação dos movimentos sociais, os subsídios e pressões internacionais e, também, a discussão de propostas pedagógicas inovadoras no trabalho com crianças e adolescentes. Todos esses fatores contribuíram para a mudança no modo de olhar essas questões e novos programas de atendimento foram formulados a partir da mobilização nacional. Tais transformações culminaram com mudanças na legislação brasileira¹⁹.

Em suma, com a ditadura militar fecharam-se os tradicionais canais de participação como espaços de reivindicações e, diante das carências e de sentimentos de injustiças, grupos sociais começaram a organizar-se para reivindicar serviços, direitos e participação nas políticas públicas. Atualmente setores da população ainda se organizam para reivindicar a formulação e a concretização de direitos, como são os casos do *Movimento de Moradia* e do *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra* (MST), apenas para citar alguns exemplos.

*

Na área da infância e da adolescência consolida-se, na década de 90, a participação da sociedade civil organizada nos programas do Estado, configurando-se uma nova forma de relação entre ONGs e governo.

¹⁸ O UNICEF foi criado por decisão da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em 1946 para atender crianças vitimadas pela II Guerra Mundial. Em 1953 teve seu prazo de atuação indeterminado. (Beigbeder *in* Oliveira, 1993:40).

¹⁹ Refiro-me a inclusão dos artigos 227 e 228 na Constituição Brasileira de 1988, que tratam dos direitos das crianças e dos adolescentes, e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990.

Analisando a consolidação da participação da sociedade civil organizada nos programas governamentais, Kowarick (1988) escreve que, na medida em que os movimentos sociais reorganizaram-se, ocorreram eleições para os postos legislativos em 1974 e 1978. Desse modo, o regime militar não pôde mais tratar os problemas sociais só com repressão, pois precisava de legitimidade para que o sistema permanecesse.

Nesse sentido Teixeira (2000) afirma que o fenômeno da participação popular não pode ser creditado somente ao aumento da conscientização por parte de quem está reivindicando, mas também deve ser entendido a partir da esfera governamental. O governo não só abriu espaços como até incentivou a participação das organizações. E o fez não apenas para atender aos interesses de setores da população, mas também para contemplar seus próprios objetivos, na medida em que as organizações podiam tornar os serviços estatais mais eficientes e baratos.

Assim, as mudanças que propiciaram a participação da sociedade civil organizada nos programas governamentais aconteceram pela pressão da sociedade civil organizada e também por iniciativa do Estado, até então sobrecarregado com políticas centralizadoras. Sobre essas mudanças, Draibe escreve:

Face aos desastrosos efeitos da hiper-centralização, da fragmentação, das superposições de programas e clientelas, mas também frente às mais fortes pressões e demandas sociais sofridas nos anos 1983 e 1984 – pela crise, desemprego e inclusive omissão do governo federal – tais governos, particularmente os de oposição, eleitos em 1982, começam a pôr em prática algumas medidas no campo social na sua grande maioria marcadas pelas seguintes características: busca de alternativas de baixo custo; concepções descentralizadas de decisão e gestão de programas sociais; elevação do grau de participação popular, inclusive na produção de bens e serviços sociais (mutirões e ajuda-mútua, por exemplo) e, finalmente, tentativas de integração de ações sociais face a clientelas específicas (menores, favelados, desempregados, etc.). Por mais tímidas, reativas, parciais e fragmentadas que foram, tais iniciativas tiveram, entretanto, o mérito de indicar alguns caminhos alternativos que estavam

sendo buscados pelos movimentos pró-democratização das políticas sociais - rumos que, de algum modo, passaram a ser assinalados pelos discursos e algumas práticas da Nova República, até o período constituinte. (Draibe, 1989:26).

O governo tido como responsável pela abertura à participação comunitária, segundo Teixeira (2000), foi o de Montoro, eleito governador de São Paulo em 1982. O que diferenciou seu governo dos anteriores, vinculados à ditadura, foi a ideologia participacionista que, de acordo com o autor, continuou a ser desenvolvida pelo IBEAC (Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário) através de cursos, seminários, assessorias, e da instalação de conselhos no município de São Paulo. Essas experiências também tiveram espaço no mandato de Luiza Erundina (PT), eleita para a prefeitura de São Paulo em 1988, através da manutenção de uma série de plenárias, fóruns e conselhos envolvendo diversos atores como sindicatos, movimentos sociais, empresas e governo.

Como podemos concluir, a participação de organizações não-governamentais nas políticas públicas foi uma reivindicação da própria sociedade e se concretizou também por interesses do governo. Hoje as ONGs são consideradas como representantes dessa sociedade na participação nos programas governamentais.

*

Como já abordei, durante a ditadura militar no Brasil os canais de participação política eram fechados, levando setores da população a organizar-se paralelamente ao aparato estatal. Estado e sociedade civil passaram a ser esferas dissociadas²⁰, legitimando ideologicamente a

²⁰ O conceito de sociedade civil, central no pensamento de Antonio Gramsci, foi apropriado na literatura brasileira de uma forma errônea comparando com as reflexões do autor, pois separou Estado e sociedade civil em esferas autônomas e antagônicas quanto à eficiência, idéia ausente na obra do autor italiano. O conceito de sociedade civil nas reflexões de Gramsci, segundo Coutinho (1981), ampliam a teoria do Estado marxista. O Estado seria composto pela sociedade civil, ou seja, a “trama privada da sociedade”, responsável pelos aparelhos privados de hegemonia. Também faria parte do Estado a sociedade política, isto é, os aparelhos de coerção.

execução de políticas públicas pelas ONGs, consideradas mais eficientes no atendimento de problemas sociais.

De acordo com Lahuerta (2001), o conceito de sociedade civil, da forma como foi concebido nos anos 70, ganhou uma enorme autonomia da idéia de Estado. A sociedade civil passou a ser considerada um “outro” em relação ao poder público. Com isso estabeleceu-se o primado de uma lógica simplista, como se o país estivesse polarizado entre o Estado e a sociedade civil. Segundo Lahuerta:

O paradoxo é que a perspectiva de negar o autoritarismo do Estado engendrou uma recusa a qualquer autoridade. Uma das conseqüências desse caldo de cultura foi que a aversão ao público, ao estatal e ao político, como se fossem sinônimos de autoritarismo, fez com que perdesse força a idéia – central para a democracia – de que para haver cidadania é necessário não somente o reconhecimento de direitos, mas a obrigação para com a comunidade. (Lahuerta, 2001:87e 88).

Para o autor, o quadro de descrédito pelas ações dos governos ganhou impulso no Brasil durante o regime militar. Data desse período a concepção de isolamento das ações estatais, em detrimento das ações que partiam da sociedade civil. As rígidas normas impostas durante a ditadura militar fizeram crescer a idéia de que os trabalhos realizados pelo Estado estariam fora e contra a sociedade civil.

Contribuindo para a separação entre as ações do Estado e da sociedade civil no trato com as questões sociais, podemos citar a ineficácia do Estado na melhora efetiva dos padrões de pobreza e desigualdade presentes no Brasil. Segundo Oliveira (1993), após o período do “milagre” econômico (década de 1970), a exclusão social intensificou-se.

O imaginário que despreza o público como esfera de consolidação de direitos teve como conseqüência a idéia de que somente a sociedade civil poderia conseguir atender as necessidades dos cidadãos. Nesse sentido Caccia Bava escreve:

Vivemos em um tipo de sociedade que tem gerado um aprofundamento da pobreza sem precedentes em toda a história da humanidade. Há todo um discurso que diz que o Estado não é capaz mais de regular a sociedade, que não é mais capaz de assumir o seu papel distribuidor, de disciplinar a ação do mercado para garantir àqueles que não têm o dinheiro, os serviços de saúde, educação, etc. – itens que a sociedade pactuou como direitos básicos de todos. Então, neste raciocínio, a responsabilidade de trabalhar essa crescente crise social sobra para o chamado Terceiro Setor. (Caccia Bava, 1999:27).

A idéia de separação entre Estado e sociedade civil transposta para os dias atuais acabou desconsiderando o papel do Estado na formulação e execução das políticas públicas, transferindo suas funções à sociedade civil organizada em ONGs. O repasse de programas da área social para as ONGs passa a ser considerado a melhor e única opção de execução das políticas públicas. As ONGs passam a ser sinônimos de democratização e participação da sociedade civil. e, quaisquer ações que partam das ONGs, independentes de sua eficiência ou da qualidade das parcerias estabelecidas com o governo, são legitimadas.

*

No que tange aos aspectos econômicos que redefiniram as funções estatais e possibilitaram a consolidação do trabalho da sociedade civil organizada na execução de programas públicos, cito a adoção de propostas neoliberais na condução de determinadas diretrizes econômicas no Brasil.

Gentili e Sader (1995) explicam a origem da corrente neoliberal. De acordo com os autores, o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte, onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar Social. Seu texto de origem é *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Essa obra contém um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado,

denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

Para essa doutrina a concorrência é a responsável pela distribuição de riquezas. Assim, o igualitarismo promovido pelo Estado de Bem-Estar Social destrói as liberdades pessoais. Tais idéias ganharam força com a crise do modelo econômico do pós-guerra (*Welfare State*). Hayek e seus seguidores atribuíram o motivo da crise aos gastos do *Welfare State*, e aproveitaram para propor um remédio claro com a diminuição de gastos na área social.

A hegemonia do programa neoliberal teve sua oportunidade em 1979, quando foi eleito na Inglaterra o governo Thatcher, publicamente empenhado em implementar o neoliberalismo. Nesse período aconteceu uma série de ascensões ao poder de governos neoliberais, entre eles Reagan em 1980 nos EUA, e Kohl na Alemanha em 1982.

Saes (2001) alerta para a confusão entre as diretrizes neoliberais e as reais políticas implementadas em cada momento histórico, isto porque, sempre há restrições de determinados atores sociais quando seus interesses são ameaçados. Nas palavras do autor: “(...) os Estados capitalistas atuais praticam o ‘neoliberalismo possível’ nas condições socioeconômicas e políticas vigentes.” (Saes, 2001:83).

De acordo com Saes, o populismo na América Latina, caracterizado pela primazia do Estado no controle das classes trabalhadoras e do intervencionismo econômico em prol do desenvolvimento nacional, assume uma nova configuração na década de 90, desta vez com objetivos neoliberais:

(...) o novo populismo postula que o “governo” desmantele o “Estado”, identificado como o principal responsável pela desigualdade socioeconômica vigente, em razão de sua ineficácia, de sua improdutividade e de seu parasitismo. Essa retórica populista neoliberal (...) defende a restauração do mercado e a limitação máxima do intervencionismo estatal, não mais em nome da liberdade individual (como

no liberalismo antipopulista) e sim em nome justamente do bem-estar das massas trabalhadoras. (Saes, 2001:78).

O autor coloca que esse discurso fez sucesso justamente porque se contrapôs à experiência do Estado interventor anterior aos anos 90, que se caracterizou justamente pela concretização de interesses burgueses, e não das classes trabalhadoras:

O crescimento do intervencionismo estatal na América Latina redundou basicamente em concentração da renda nacional; e não se fez acompanhar da implantação de um *Welfare State*. Nesse contexto, a proposta neoliberal de que o “governo” desmantele o “Estado” pode acabar assumindo a feição aparentemente progressista de um *combate redistributivo*, por mais que os fatos subseqüentes (vale dizer: os resultados concretos das gestões neoliberais) tendam a desmentir essa aparência. (Saes, 2001:79).

Os defensores das diretrizes neoliberais propõem uma redução de encargos sociais em detrimento dos modelos de Estado de Bem-estar Social, apontados como em crise na década de 70. Como explicam Bresser Pereira e Grau:

O Estado social-burocrático foi dominante durante o século XX: social porque buscava garantir os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; burocrático porque o fazia através de um sistema informal/ impessoal baseado na racionalidade instrumental para executar diretamente essas funções sociais e econômicas utilizando servidores públicos. No início do século, este tipo de Estado constituiu a única forma de ação disponível para fazer frente à crise do Estado liberal. Era a forma que garantia o processo de acumulação de capitais aos países de industrialização tardia. Além disso, era a forma pela qual os direitos sociais podiam ser protegidos. Mas com o Estado social-burocrático se fez também dominante o corporativismo, bem como os problemas do burocratismo. Foi esse Estado, ineficiente e capturado por interesses particulares, que entra em crise nos anos 70. (Bresser Pereira e Grau, 1999:16).

As diretrizes assumidas pelo governo brasileiro, a partir de 1994, assumem as seguintes características, de acordo com Saes:

(...) a política estatal desde logo anunciada pelo novo governo, recém-empossado, exprimia claramente essa hegemonia. Era visível que o governo federal buscava implementar por múltiplas vias (medidas do executivo, iniciativas políticas no Congresso, declarações oficiais, negociações com governos estrangeiros) uma estratégia neoliberal. Essa orientação era evidenciada por um conjunto de atitudes. Em primeiro lugar, o novo governo fixou um extenso programa de privatizações. Em segundo lugar, ele assumiu, dentro do parlamento, a condução da luta por uma ampla reforma constitucional de feição claramente neoliberal; quebra de monopólios estatais (como os do petróleo e das telecomunicações), “saneamento” da Previdência Social e da administração pública (implicando a liquidação de direitos conquistados, respectivamente, pelas classes trabalhadoras e pela massa do funcionalismo público), etc. Em terceiro lugar, o governo federal tomou medidas conducentes à abertura da economia brasileira ao capital internacional, como a assinatura, perante a Organização Mundial de Comércio, de protocolo que na prática abre o sistema financeiro nacional a *novos* bancos estrangeiros. (Saes, 2001:85).

Nesse sentido, Barreto cita a dinâmica do capitalismo internacional, caracterizado pela globalização da economia e pelo acirramento da competitividade, como deflagradoras, nos anos 80 e 90, da emergência de três movimentos na esfera pública:

(...) a redefinição do papel do Estado nacional e de suas relações com a sociedade; a incorporação, pelo setor privado, de parcela da produção de bens e serviços públicos antes de competência do Estado; e a emergência de um setor público não-estatal – ou terceiro setor – como espaço social autônomo, entre o Estado e o mercado, voltado para atividades sociais sem fins lucrativos. (Barreto, 1999:108).

De acordo com a autora, na esfera econômica, o Estado em crise torna-se coordenador estratégico do desenvolvimento, da integração regional e da inserção internacional. Já no plano social, assiste-se à crise do Estado de

Bem-Estar Social. Nos países em que não se concretizou o *Welfare State*, a crise provoca redução dos programas estatais de caráter social, que já funcionavam de forma precária. No campo político questiona-se a capacidade estatal de garantir direitos básicos. Diante desses problemas estruturais foram formuladas novas diretrizes para o Estado. Assim, segundo Barreto, as posições neoliberais têm prevalecido, fortalecendo o mercado, reduzindo o papel estatal e propiciando a participação do setor público não-estatal.

Draibe (1989) também atribui à crise do Estado nos anos 80 o impulso para a discussão sobre a diminuição do Estado nas políticas sociais e o repasse dos serviços às organizações da sociedade civil. A autora chama esse processo de privatização num sentido amplo, argumento esse que seria defendido tanto pela esquerda, quando esta propõe maior participação do setor não-lucrativo e não-governamental, quanto pela direita, ao propor a redução do Estado nas políticas sociais. Ambas seriam saídas para a crise do Estado. Diante dessas novas propostas de relações haveria a defesa da eficácia e melhor desempenho custos/benefícios dos programas sociais e, também, o favorecimento das relações comunitárias. Em outro plano, Draibe (1989) coloca que essa privatização é vista como desresponsabilizadora do Estado frente às questões sociais.

Complementando as interpretações sobre essa nova realidade, Yasbeck (1991) situa o precário sistema público de proteção social no Brasil no contexto mais amplo de crise global em que se situam as políticas sociais na contemporaneidade. A autora escreve que os direitos não são mais assegurados e as políticas sociais subordinam-se à economia e são repassadas para a sociedade. De acordo com a autora:

O modelo é o de um Estado que reduz suas intervenções no campo social, que apela à solidariedade e se apresenta como parceiro da sociedade em suas responsabilidades sociais. (Yasbeck, 1991:42).

Oslak (1998:58) também escreve sobre a transferência das políticas sociais para a sociedade civil organizada:

(...) também as funções de produtor direto de bens e serviços nas áreas relativas ao bem-estar (saúde, educação, previdência social, moradia) têm sido praticamente abandonadas pelo Estado nacional, que as tem cedido aos Estados subnacionais, a empresas privadas e a ONGs.

Assim, de um lado o Estado repassa a execução dos programas públicos na área social às ONGs. De outro, frente à diminuição das ações estatais no enfrentamento de carências sociais, as ONGs vêm assumindo tal tarefa. De acordo com Gohn:

„, na década de 1990, os processos de globalização econômica e as reformas políticas neoliberais desmantelaram boa parte da capacidade do Estado controlar, vias políticas públicas reguladoras, problemas ambientais, assim como problemas socioeconômicos, como desemprego, pobreza, etc. Esse fato abriu espaço para que organizações da sociedade civil, ONGs, movimentos sociais e ambientalistas ganhassem novos espaços de poder como estruturas instituintes não-formais, no lugar de um instituído ausente, o Estado. (Gohn, 2003:36).

A parceria entre organizações não-governamentais e o Estado foi uma das propostas centrais de Bresser Pereira, ministro do Mare (Ministério da Administração e Reforma do Estado) no primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso²¹. A proposta de publicização propunha a transferência de serviços não-exclusivos do Estado como escolas, hospitais, centros de pesquisas, para o setor público não-estatal, o que propiciaria participação dos cidadãos e controle sobre as atividades públicas²². Bresser Pereira (1999) ressalta a dupla dimensão do setor público não-estatal: como controle social sobre as atividades públicas, facilitando a democratização do

²¹ O projeto de reforma administrativa do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira tinha como objetivo reformar o governo. Nesse sentido foi criado o Mare - Ministério da Administração e Reforma do Estado - no início do mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995) e incorporado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 1998.

²² Abordo aqui apenas os aspectos da reforma que se referem às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, tema do trabalho, processo que Bresser Pereira chama de publicização, embora a terceirização e a privatização constem nos seus planos de reforma.

Estado e da própria sociedade; e no sentido econômico, como produtor de bens e serviços coletivos, fortalecendo os direitos sociais e a auto-organização social. A proposta do autor defende que os programas sociais não sejam totalmente estatizados, nem de que o Estado renuncie suas responsabilidades, mas que os direitos sociais sejam garantidos pelo Estado através de financiamentos de organizações públicas não-estatais (terceiro setor). A prestação de serviços por essas organizações seria uma resposta para a crise econômica da década de 80, cuja principal causa é apontada pelo autor como a crise do Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos, e a crise do Estado desenvolvimentista, nos países em desenvolvimento. Barreto também defende esse modelo de governo:

A implementação desse modelo inaugura nova forma de parceria entre a sociedade e o Estado, baseada em resultados, que conjuga a autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão: o Estado assume o financiamento total ou parcial, e as organizações sociais qualificadas para tanto absorvem a prestação de serviços. (Barreto, 1999:121).

De acordo com essa visão, o repasse dos programas estatais para o setor não-governamental e não-lucrativo seria uma forma de reduzir gastos governamentais, de propiciar empregos, mas também propiciaria uma melhor eficácia desses programas e também a participação da sociedade civil na discussão e execução de políticas sociais. Morales assim aborda o assunto:

À primeira vista parece haver convergência entre a tendência espontânea da sociedade de auto-organizar-se para prestar os serviços sociais que lhe faltam e a proposta de “publicização”, que vem pelo lado do Estado. Além de atacar o problema comum da precariedade dos serviços públicos, a convergência traria benefícios adicionais para questões específicas de cada lado. Para o Estado, representaria a possibilidade de equacionar o problema da crise de governança e a oportunidade de criar um ambiente competitivo na prestação de serviços públicos, afastando-se, dessa forma, da armadilha do monopólio. Para a sociedade civil organizada, seria a chance de avançar na participação política e no controle social. (Morales, 1999:56).

Nem todas as idéias de Bresser Pereira foram efetivadas, mas a diretriz de parcerias com o terceiro setor foi uma das propostas centrais em programas governamentais, como o *Comunidade Solidária*, órgão criado na gestão de Fernando Henrique Cardoso (janeiro de 1995) para estimular a atuação do terceiro setor.

Como decorrência da discussão sobre a importância da parceria do governo com o terceiro setor e a necessidade de leis específicas para esta nova realidade, aprova-se em 1999 o Marco Legal do Terceiro Setor, que propõe uma classificação adequada e viabiliza parcerias mais eficazes com o Estado. As entidades que se enquadram nos critérios estabelecidos passam a ser qualificadas como “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIPs).

Teixeira retoma a idéia da eficiência das ONGs na legitimação da transferência dos serviços para as organizações e na legitimação do governo, visto como parceiro da sociedade civil:

(...) o processo de abertura de canais de interlocução da sociedade civil com o Estado foi acompanhado por um processo de ajuste estrutural que previa transferir responsabilidades do Estado para a sociedade e inserir as ONGs no projeto de colaboração de políticas compensatórias. A partir da constatação de que éramos herdeiros de um Estado endividado, burocrático e ineficiente em diversos aspectos, os governos federais posteriores à abertura, especialmente o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, reeleito para o mandato de 1999-2002), buscaram aproximação com setores da sociedade considerados qualificados e eficientes. As ONGs passaram a ser vistas como mais ágeis e eficazes, bem como passíveis de dar legitimidade às políticas governamentais, o que levou o Presidente da República a fazer a polêmica afirmação de que essas organizações eram *neogovernamentais*. (Teixeira, 2002:108 e 109).

Cabe ressaltar a afirmação do presidente FHC ao chamar as ONGs de *neogovernamentais*. Isso porque é o governo que repassa grande parte dos

recursos e estabelece as diretrizes dos procedimentos a ser seguidos pelas ONGs²³.

²³ Retomarei esse ponto no item 4.3.

2.3 - ONGs e a parceria com o governo: defesas e críticas

As interpretações sobre o papel das ONGs e as relações com o governo seguem diversas linhas de argumentação. Destaco, em primeiro lugar, autores que consideram as ONGs como propiciadoras de uma democratização das relações sociais e construtoras de solidariedade entre as pessoas (cf. Fernandes, 1994 e Ioschpe, 1997). Em outra linha interpretativa situam-se autores que analisam as organizações não-governamentais de forma crítica (cf. Montaño, 2002 e Villalobos, 2001). Passo agora a uma explanação mais minuciosa desses argumentos.

Embora seja consenso que o terceiro setor ocupa espaços deixados pelo Estado, o seu trabalho é considerado por muitos como uma forma de democratização e de autonomia da sociedade civil diante do governo. As ONGs seriam espaços de participação democrática em que a classe média e outros setores da sociedade poderiam expressar-se, estabelecendo diálogos com o poder governamental. Também seria um modo de controlar o governo. Assim demonstra a seguinte citação:

A missão, portanto, das ONGs é extremamente valiosa para a democratização do poder, para a distribuição dos bens da vida, para a construção da cidadania. (Bernardo Sá, 1996:44 e 45).

Hoje as ONGs são consideradas, por alguns autores, como capazes de transformar a realidade de uma forma alternativa às instituições tradicionais da política. As interpretações de Reilly (1994) expressam esse argumento:

Las ONG constituyen verdaderas academias de lo que es el régimen democrático y permiten a menudo probar la gama completa de derechos y responsabilidades del mismo y no sólo el derecho de voto que caracteriza a los ciudadanos de "primera" categoría. (Reilly, 1994:02).

Dentro desse debate, o terceiro setor propiciaria cidadania, entendida como sinônimo de solidariedade, constituindo uma verdadeira transformação nas relações sociais, que estariam pautadas em responsabilidade e bondade. Como escreve Fernandes (1994:20) sobre o terceiro setor: “Sua emergência é de tal relevância, que se pode falar de uma ‘virtual revolução’ a implicar mudanças gerais nos modos de agir e pensar”.

Esses argumentos são corroborados por Ruth Cardoso, para quem:

(...) a idéia de independência é também o que caracteriza esta realidade nova constituída pela emergência dos cidadãos e de suas organizações como ativos do processo de consolidação da democracia e do desenvolvimento social. (Cardoso, 1997:08).

A autora ainda credita ao fenômeno das ONGs a responsabilidade pela redução das desigualdades sociais e pelo processo de inclusão, superando o passado autoritário e injusto do Brasil.

Esse é o discurso que predomina na mídia brasileira, qual seja, o de que cabe às ações da sociedade civil organizada a resposta para as injustiças sociais do nosso país, visto que o governo não consegue resolvê-las.

Em outra linha situam-se os autores que interpretam as ONGs e o terceiro setor de forma crítica, deslindando as relações com o governo e observando características não tão otimistas sobre sua atuação. As interpretações que eu construo nesta dissertação estão mais próximas desta abordagem.

Nesse sentido Caccia Bava (2003) interroga-se sobre as novas identidades das ONGs, interpeladas pela busca de eficiência e atuação conjunta com o governo. O autor coloca como um mito a participação da sociedade civil como responsável por uma possível erradicação da desigualdade social no Brasil, pois o problema da desigualdade, para ser minimizado, precisaria de uma atuação forte do Estado. Esse mito colabora para que não haja questionamentos dos problemas estruturais e históricos que envolvem a questão da desigualdade social e suas reais saídas. Ainda

segundo Caccia Bava (2003), os projetos da sociedade civil são incorporados pelo setor governamental sem propiciar a participação popular nas políticas públicas.

Alguns autores associam a transferência das responsabilidades governamentais às organizações não-governamentais como parte das diretrizes da política econômica neoliberal, legitimada pela atuação das ONGs. É assim que Sader (2002) explica a atuação do terceiro setor relacionando-a com a política neoliberal.

A idéia das ONGs como legitimadoras do neoliberalismo está expressa de forma mais contundente nos escritos de Montaño (2002). O autor constrói seus argumentos partindo da crítica ao próprio conceito de terceiro setor, que teria suas origens ligadas a uma setorialização da sociedade encobrindo, assim, a realidade. Montaño (2002) coloca que a mobilização da sociedade acaba por resultar em ações emergenciais e focalizadas que não resolvem os problemas sociais, mas apenas tratam das suas conseqüências. O terceiro setor seria responsável pela não concretização de direitos sociais, através de sua atuação filantrópica. Segundo o autor:

(...) a função social da resposta às refrações da “questão social” deixa de ser, no projeto neoliberal, responsabilidade privilegiada do Estado, e por meio deste do conjunto da sociedade, e passa a ser agora de auto-responsabilidade dos próprios sujeitos portadores de necessidades, e da ação filantrópica, “solidária-voluntária”, de organizações e indivíduos. A resposta às necessidades sociais *deixa de ser uma responsabilidade de todos* (na contribuição compulsória do financiamento estatal, instrumento de tal resposta) *e um direito do cidadão*, e passa a ser agora, sob a égide neoliberal, uma *opção do voluntário* que ajuda o próximo, e um *não-direito* do portador de necessidades, o “cidadão-pobre”. (Montaño, 2002:22).

Montaño acrescenta:

Nesse sentido, o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para a esfera do “terceiro setor”

não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficazes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua pelo seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial. (Montaño, 2002: 23).

De acordo com o autor, as ONGs estariam atuando de forma localizada, ao contrário da universalização dos direitos; de forma temporária, em vez da permanência das ações; e baseadas no voluntariado, no lugar dos direitos dos cidadãos.

A essas interpretações soma-se a de James Petras (2001). O autor considera o discurso da mudança social, propagado pelas ONGs, como instrumento do neoliberalismo promovido pelo poder hegemônico do eixo Europa-Estados Unidos. Petras também considera que as ONGs fragmentam movimentos sociais, neutralizando líderes e os isolando da política nacional, além de estabelecerem hierarquias, solapando as atividades de base. O tratamento das questões sociais ocorreria da seguinte forma:

Enquanto o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) trabalham ao nível do governo para impor as políticas européias e americanas, as ONGs trabalham ao nível da comunidade para controlar e pulverizar a resistência popular. (Petras, 2001:02).

Para Yasbeck (1991) o Estado, quando concretiza as políticas sociais em parceria com organizações não-governamentais, acaba diminuindo os serviços públicos permanentes. Assim escreve a autora sobre esse ponto:

É importante assinalar que o problema não está no crescimento da rede solidária, mas na redução da responsabilidade estatal face aos crescentes problemas sociais do país. (Yasbeck, 1991:43).

Nesse sentido, exponho algumas idéias que estão presentes nesses debates. As ONGs teriam perdido a liberdade na realização de suas atividades para obedecerem aos mandos de seus financiadores, aderindo à lógica mercantil de busca de minimização dos gastos e maximização dos resultados, assim como uma pequena empresa. Também estabeleceriam uma competição entre si, que estaria longe do ideal de solidariedade. E mais: as ONGs estariam sendo usadas como serviços terceirizados do Estado, em nome de uma melhor eficiência e como jogada de *marketing*, para aumentar o prestígio do governo com a população. Acrescento a esses argumentos os de que as organizações não-governamentais estariam despolitizando a questão social, por meio da ausência da relação entre sociedade civil e governo, agora mediada por elas. Um outro agravante da política de participação das ONGs nos programas do governo é a ausência de entidades em determinadas regiões do país, enquanto em outras, como a região sudeste e, mais especificamente, o centro de São Paulo, elas aparecem em grande quantidade. O caráter passageiro das ONGs, dependentes de recursos doados para sua continuidade, também é preocupante, já que não estaria havendo, em contrapartida, programas de caráter permanente.

Nos atendimentos das ONGs à infância e à adolescência em situação de risco em São Paulo, abordados na pesquisa, muitos problemas são apontados na política de execução de programas pelas ONGs em parceria com o poder público.

Baptista (2002) entende o processo de municipalização e o estabelecimento de convênios em São Paulo como transferência da responsabilidade estatal para a sociedade civil. De acordo com a autora:

A heterogeneidade das decisões assumidas no decorrer do processo de reordenamento institucional e a aceleração das medidas de transferência para o

âmbito municipal das responsabilidades estaduais, ocorridas principalmente no primeiro semestre de 2001, no contexto do acirramento de uma política neoliberalizante de profundas modificações nas relações entre Estado e a Sociedade Civil, apontam para uma desresponsabilização do governo do Estado frente à criança institucionalizada. (Baptista, 2002:34).

Raucci interpreta da seguinte forma a transferência dos programas públicos com meninos(as) de rua para o terceiro setor na cidade de São Paulo:

(...) não temos nada contra as ONGs ou contra o fato de empresários do Terceiro Setor cumprindo o que chamam de função social da empresa dêem dinheiro para o bem da sociedade a este ou aquele projeto, mas sabe-se que uma das principais reivindicações do terceiro setor é o desconto de impostos em troca da ajuda que presta à sociedade! A lógica disso tudo reflete um movimento do neoliberalismo que busca diminuir o “Custo Brasil” e usa as ONGs para diminuir os gastos públicos, obrigando-os mediante poucos recursos a contratarem profissionais sob salários miseráveis ou com contratos de trabalhos temporários ou irregulares porque nunca se poderá prever se o “terceiro setor” continuará a contribuir com os serviços, se os governos que se sucedem renovarão os convênios ou manterão os serviços e se os manterão segundo critérios técnicos e não políticos. (Raucci, 2002:381).

Gregori e Silva (2000) ainda apontam uma fragilidade por parte das ONGs no relacionamento com o poder público no campo da infância e da adolescência em São Paulo. Segundo as autoras:

(...) atores institucionais como os conselhos tutelares e as ONGs não conseguiram desenvolver um trabalho de fiscalização e de cobrança do poder público (...). (Gregori e Silva, 2000:129).

Na pesquisa desenvolvida para esta dissertação, recolhi opiniões dos entrevistados a respeito da efetivação de programas governamentais por meio de convênios com as ONGs. De uma maneira geral, os entrevistados defenderam os convênios com a prefeitura. A execução dos projetos e

programas pelas ONGs seria a forma mais eficiente de trabalho, considerando que essas organizações possuem conhecimentos e experiências na área, em contraposição aos técnicos do governo que, além de não conhecerem sobre o assunto, teriam dificuldades de operacionalização dos programas, devido ao “peso” da máquina estatal e aos procedimentos burocráticos. Esse argumento está presente no seguinte trecho:

Mas é isso, você tem que operar sempre por convênio. Não dá para imaginar hoje que a máquina da Prefeitura da Grande São Paulo seja capaz, operacionalmente falando, de pensar e executar isso. Os técnicos não têm sequer noção do que é esse trabalho, esse público. (...) E tem que trabalhar junto com a sociedade, com essa rede de organizações que está aí historicamente desenvolvendo esse trabalho, com experiência acumulada, que não pode ser desconsiderada. (entrevista B).

Já outro entrevistado aponta problemas na política de conveniamento, relacionados com a falta de reajustes nas verbas públicas, o que causa um rodízio de profissionais nas instituições e a descontinuidade dos atendimentos:

(...) o grande problema com os convênios com o poder público, Estado ou prefeitura, é que você faz os convênios hoje e esse convênio não tem no contrato nenhuma cláusula de reajuste. Então acaba se tornando uma bola de neve depois, porque se você faz um convênio de 10 mil hoje e daqui a três anos é o mesmo 10 mil reais, mas os funcionários têm dissídio todo ano, você gasta com remédio que sobe, você gasta com gasolina para visitar as famílias, que também sobe, então você vai ter uma série de gastos, e chega num determinado momento que aqueles 10 mil reais não cobrem o que cobriam há anos atrás. Fica um rodízio muito grande de funcionários, porque quando ele arranjar um emprego que ganha mais ele vai deixar. Aí não tem como você ter uma seqüência no trabalho, e trabalhar com criança e adolescente você estabelece vínculos, você tem que investir no funcionário. O ideal seria que as parcerias com as empresas fossem de 70% e o da prefeitura fosse 30%, porque assim você não ficaria na mão do poder público e se amanhã eles falassem que iriam diminuir a verba, você não fecharia o projeto, como aconteceu com a nossa casa. (entrevista E).

Entretanto, estas colocações não significam que o funcionário seja contrário ao estabelecimento de convênios, mas sim que, para ele, não deveria haver uma dependência econômica tão excessiva das instituições com a prefeitura²⁴.

²⁴ Esse ponto é abordado mais profundamente no item 4.3.

3 - Os meninos(as) de rua

3.1 - Alguns aspectos do universo dos meninos(as) de rua

Não pretendo esgotar neste trabalho todas as interpretações que tratam dos motivos e dos modos de vida das crianças e dos adolescentes que vivem nas ruas, mas sim contribuir para uma reflexão sobre como atuam o governo e as ONGs com os meninos(as) de rua, além da compreensão sobre esse fenômeno social.

Inicialmente, os meninos(as) de rua eram entendidos como frutos de suas famílias desestruturadas. Rodrigues (2001), ao examinar os discursos que criaram a imagem do “menor” associada à delinquência e à pobreza, através da análise dos prontuários que passaram pela Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM) em São Paulo entre os anos de 1964-1979, e dos discursos vinculados pela revista *Brasil Jovem*, que representava as visões da instituição acima citada, conclui que nesse período disseminava-se a concepção já existente de que a família era a culpada pela situação das crianças e dos adolescentes. Causas como a pobreza, ignorância, irresponsabilidade e vadiagem seriam as responsáveis pela desestruturação familiar e pela situação das crianças e dos adolescentes. A questão centrava-se na responsabilidade pessoal.

Contudo, nos anos 80, cresceram consideravelmente as produções acadêmicas sobre a infância e a adolescência, e também sobre os meninos(as) de rua. No contexto dessas discussões começou-se a olhar de uma forma diferente para a questão dos meninos(as) de rua e a elaborar-se propostas inovadoras de atendimento. Estudiosos desmistificaram idéias recorrentes e contribuíram para a compreensão da vida dessas crianças e adolescentes que trabalham e/ou fazem da rua seus espaços de sobrevivência. A figura dos meninos(as) de rua começou a ser pensada de forma mais sistemática.

Nesses debates as crianças e os adolescentes de rua tornaram-se símbolos da infância pobre e da situação social do Brasil. A mídia nacional e internacional passou a ocupar-se da questão, sensibilizando a opinião pública para um fenômeno que sempre existiu na realidade brasileira. Divulgaram-se números alarmantes que chocaram a opinião pública dentro e fora do país²⁵.

Diversos trabalhos foram elaborados para explicar o fenômeno dos meninos(as) de rua. A noção de que a ida dos meninos às ruas era culpa da família desestruturada ou amoral, ausente de valores socialmente aceitos, foi substituída por uma idéia mais ampla, ou seja, a de que se somam fatores como falta de políticas públicas e miséria familiar para a explicação da questão dos meninos(as) de rua.

A partir da análise de uma série de publicações sobre o assunto, Rizzini e Rizzini (1996) referem-se a dois mitos que foram destruídos com pesquisas, mas que ainda permeiam o imaginário social: 1º- os meninos(as) de rua não são crianças abandonadas, ao contrário, possuem famílias, e estas não são necessariamente desestruturadas; 2º- a infância carente não constitui minoria no Brasil. Assim, as pesquisas sobre o assunto passaram a relacionar a situação dos meninos(as) de rua com as condições sócio-econômicas existentes na sociedade brasileira e a ausência de direitos concretizados. Essa interpretação está presente nas palavras de Dimenstein:

Um menino de rua é mais do que um ser descalço, magro, ameaçador e mal vestido. É a prova da carência de cidadania de todo um país, em que uma imensa quantidade de garantias não saiu do papel da Constituição. É um espelho ambulante da História do Brasil. (Dimenstein, 2000:33).

De acordo com Graciani (2001), grande parte das crianças e dos adolescentes vão trabalhar na rua por necessidade e também por uma certa ideologia do “bom trabalho”, que credita ao trabalho infantil a capacidade de

²⁵Como já foi exposto no segundo capítulo, um documento do UNICEF chegou a divulgar, nos anos 90, que existiam 7 milhões de crianças perambulando pelas ruas de grandes cidades brasileiras.

manter as crianças ocupadas e aprendendo. E nas ruas elas começam a fazer contatos e a fixarem-se nessa nova realidade. Nesse sentido, para a compreensão do fenômeno dos meninos(as) de rua é necessário captar os significados do trabalho infantil, visto que, muitas crianças e adolescentes começam a estabelecer-se nas ruas para trabalhar.

Em muitos casos as ruas exercem mais atração para esses meninos(as) do que as suas próprias casas. Gregori (2000b) ressalta a satisfação de necessidades que os meninos(as) encontram nas ruas, pois elas estão povoadas de instituições e de pessoas bem intencionadas. De certa forma, nas ruas, as crianças e os adolescentes encontram algo que não encontravam em suas casas. Isso não quer dizer que seja melhor ficar nas ruas, mas que temos que partir da compreensão que algo a rua oferece-lhes, afinal, como afirma Leite (1991), a rua também é liberdade para os meninos(as) em oposição à autoridade familiar e às regras das instituições.

Arno Vogel e Marco Antonio da Silva Mello (1996) analisam da seguinte forma a saída de crianças e de adolescentes das suas casas e a ida para as ruas:

(...) o que se reconhece de modo implícito, em cada caso, é a existência de uma família que se reproduz biologicamente, mas não é capaz de reproduzir-se socialmente. Com isso, a sua valência, como campo de forças, alcança o pólo negativo (...) É nesse momento que surgem as condições de busca, que leva os seus membros menores para a rua. Com freqüência, através do trabalho, especialmente daquele que se desenvolve nos espaços menos controláveis da esfera pública, propiciando a exposição do menino, ou da menina, a esse outro campo de forças que é a turma. Esta se apresenta, por sua vez, como mecanismo alternativo de redução da complexidade real do mundo. (1996:149).

Esses meninos e meninas têm os vínculos com seus universos de origem enfraquecidos. E aqui eu não me refiro somente aos vínculos com os pais, mas aos vínculos com parentes, amigos, vizinhos ou com atividades exercidas na própria comunidade. Além da fragilidade do vínculo, o menino(a) busca na rua alguma coisa que ele não tinha dentro de casa, como: afeto,

proteção, compreensão, possibilidades de diversão, etc. E nesse caminho de descobrir a rua, a criança ou o adolescente acaba estabelecendo novos vínculos com as instituições e as pessoas ao seu redor, tornando ainda mais fraca a ligação com a família e com a comunidade de origem.

Vários motivos são encontrados quando lemos sobre a história da saída de casa dos meninos(as) de rua²⁶. Nesse sentido, não considero que haja somente um fator explicativo, mas sim casos particulares nos quais estão presentes diversos acontecimentos. Assim, os motivos que explicam a ida de crianças e de adolescentes para as ruas não podem ser entendidos apenas considerando a miséria e a necessidade de renda²⁷. Devemos considerar também a desatenção à infância por parte da família, a ineficiência dos serviços públicos, os conflitos familiares, a falta de perspectivas da criança e do adolescente dentro de casa, entre outros fatores. Concordo com a conclusão abaixo sobre a saída de meninos e meninas para as ruas:

A análise global dos resultados desse estudo indica que três ordens de fatores se conjugam no processo de “produção de meninos(as) de rua”: os sócio-econômicos, os familiares e os individuais. (Alves-Mazzotti, 1996:125).

Nas ruas os meninos(as) enfrentam diversas dificuldades como: fome, condições insalubres de sobrevivência, preconceitos, perseguições associadas à torturas e assassinatos praticados por policiais e grupos de extermínio, do qual o exemplo mais conhecido foi o massacre da Candelária (1993)²⁸.

As crianças e os adolescentes aprendem a sobreviver nas condições mais adversas, muitas vezes utilizando-se de métodos considerados ilícitos. O uso de drogas é comum entre eles, e é um dos grandes problemas que deve ser trabalhado na educação voltada para os meninos(as) de rua.

²⁶ Para entender a saída de casa e a vivência nas ruas a partir do depoimento dos próprios meninos(as), cf. Fundação Projeto Travessia (2003).

²⁷ Como comprova a pesquisa de Gregori (2000b), há uma grande porcentagem de assalariados nas famílias dessas crianças, o que demonstra que não deve haver uma associação mecânica entre miséria e meninos(as) de rua.

²⁸ No dia 23 de julho de 1993, sete crianças e adolescentes que dormiam em frente à Igreja da Candelária, no Rio de Janeiro, foram fuzilados por exterminadores da Polícia Militar.

Há também elementos muitas vezes esquecidos quando se discute os problemas que as crianças e os adolescentes vivem quando estão nas ruas, como por exemplo: a submissão, a participação no tráfico de drogas, o assédio sexual dos adultos, e outras inúmeras questões encontradas na sociabilidade das ruas.

Um ponto importante apontado por Gregori (2000b) é a organização que se estabelece nas relações entre os meninos(as) com o mundo a sua volta. Não são relações ausentes de ordem, ao contrário, são baseadas em valores próprios e em regras rígidas que, se quebradas, culminam em forte repressão.

Os meninos e as meninas que, por circunstâncias variadas, tiveram seus laços familiares desgastados, começam a identificar-se com o grupo dos que já vivem nas ruas, distanciando-se cada vez mais de instituições socializadoras e educacionais baseadas em valores de um mundo agora distante da realidade deles. Nesse sentido, “virar” menino(a) de rua, de acordo com Gregori (2000), possui um caráter duplo: é estratégia de sobrevivência material e significa adotar determinados posicionamentos simbólicos. Acostumados com outros tipos de linguagens, costumes, modos de viver, essas crianças e adolescentes têm uma dificuldade grande em romper com a cultura das ruas.

Como mudar os hábitos de meninos(as) que estão acostumados a não ter horários, que usam drogas sempre que as conseguem, ou que já namoram como adultos? Inserir-los num mundo cheio de regras, diferentes das vivenciadas em suas experiências como meninos(as) de rua, torna-se um dos pontos mais difíceis na reinserção dessas crianças e adolescentes em suas famílias ou em instituições. Nesse ponto podemos entender melhor a relação entre ir para a rua para conseguir dinheiro e a permanência mais prolongada das crianças e dos adolescentes nas ruas. Ou seja, quando começam a entrar em contato com os códigos das ruas, os meninos(as) têm mais dificuldade em sair delas e se adaptarem em outras formas de sociabilidade. Assim demonstra o seguinte trecho de uma entrevista:

É meio maluco você imaginar que o menino, que tem uma dinâmica de rua, construída nas relações da rua, que não tem horário, não tem lugar de permanência, não tem muita regra, do jeito que a gente tem - tem regras, mas não é o código de regras que a gente conhece, do qual a gente se relaciona. É meio absurdo acreditar que para o menino que viveu muito tempo na vida na rua é só ele entrar da porta para dentro do abrigo e aquilo tudo fica para trás. E que ele da porta para dentro vai ser capaz então, porque ele atravessou uma porta, ele vai ser capaz de aprender as regras e de se relacionar perfeitamente com isso de novo. É absurdo imaginar isso. É absolutamente previsível que ele vai ter problemas de adaptação no grupo, que ele vai ter problemas de adaptação ao espaço, às regras, e que isso muito provavelmente resulte na saída dele, e que ele tem que poder voltar para resolver isso. (entrevista B).

A dificuldade da volta e da permanência das crianças e dos adolescentes que estão nas ruas em instituições ou nas casas de origem é grande. Embora muitas vezes haja sucesso nessas ações, não é tarefa tão simples reinserir esses meninos(as) em suas casas de origem, pois eles parecem já estar estabelecidos num mundo que de certa forma os satisfaz. Não quero dizer com isso que não deva ser trabalhada a saída deles das ruas, mas que a solução não é simplesmente tirá-los das ruas. É necessário que haja um trabalho pautado em projetos que tenham como objetivos a saída desses meninos(as) das ruas e a permanência longe delas. Se não, eles saem e voltam.

Gregori (2000b) também reflete sobre a dificuldade dos meninos(as) em sair das ruas. Uma das idéias apresentadas pela autora é a de que essas crianças e adolescentes já viviam num mundo pautado por deslocamentos constantes com suas famílias nucleares ou parentais, seja de cidades para cidades, de casas para casas, entre instituições, ou de casa para a rua. Eles estariam acostumados com a circulação constante, o que facilitaria a “viração” para as ruas e dificultaria a fixação em algum lugar.

É necessário considerar, também, a dificuldade de trabalho com grupos heterogêneos. Como demonstra Gregori (2000b), não há um comportamento genérico entre os meninos(as) de rua. O que existe são grupos que se

relacionam entre si, e com o mundo à sua volta, de diferentes formas. A autora conclui, baseada em pesquisas, que:

Comparando esses agrupamentos, foi possível reconhecer que há uma significativa variação em seus modos de se relacionar. E, o que me parece mais intrigante: essa variação está diretamente ligada ao estabelecimento de contatos e do convívio com um contexto de interação específica. (Gregori, 2000b:123).

A heterogeneidade dos grupos sociais formados por crianças e adolescentes em situação de rua também está relacionada às questões de gênero, étnicas, faixas etárias distintas, entre outras particularidades. A dimensão feminina nas ruas, por exemplo, é diferente da masculina. E aqui diferencio algumas questões do universo feminino que ajudam a compreender melhor a saída das meninas para as ruas e as relações estabelecidas nos espaços públicos. Há menos casos de meninas nas ruas. Esse fato está ligado, embora nem sempre, à responsabilidade das meninas com as tarefas domésticas e com o cuidado com seus irmãos, o que faz com que elas fiquem mais ligadas às suas casas, ausentando-se com menos frequência do ambiente doméstico. Outra particularidade do universo feminino refere-se à violência sexual dentro de casa, um dos motivos encontrados na saída das meninas para as ruas (Fundação Projeto Travessia, 2003). Além disso, para as meninas, nas ruas há a possibilidade de gravidez e todas as questões referentes à sexualidade.

Portanto, formações diferentes resultam em formas de sociabilidade distintas e exigem uma abordagem particular no trabalho com a criança ou o adolescente. Desse modo, entender quais as questões que circundam o universo dessas crianças e adolescentes passa pela abordagem das diferentes construções de identidades, e só podem funcionar se cada formação for respeitada.

Com a minha experiência na pesquisa, pude observar a dificuldade de desligamento dos meninos(as) com as ruas. Através de conversas informais e de leituras, percebi o quanto essas crianças e adolescentes ligam-se ao

mundo das ruas estabelecendo laços e valores próprios. Levá-los para a casa de origem não é sempre possível, pois se eles já saíram de lá é porque existia uma situação limite, e para a mesma casa eles não desejam voltar. A volta para a casa só é possível com um intenso trabalho com a família, comunidade, e com os meninos(as). Pois, além dessas dificuldades apontadas, há a questão da família em que a criança e o adolescente serão inseridos, considerando que nem sempre existem condições físicas e psicológicas para a acolhida em suas casas.

Contudo, o retorno ao lar, quando não coloca em risco a vida da criança ou do adolescente, é considerado o ideal no atendimento aos meninos(as) de rua. Quando não é possível, a alternativa colocada como ideal é a adoção dos meninos(as) por outras famílias.

A importância da convivência familiar é destacada em leis específicas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990), que determina como primordial o contato entre a criança e a sua família, em detrimento do abrigo. Essa visão está presente num dos trechos de uma entrevista:

Nenhuma criança cresce bem dentro de instituição. Por mais funcionando perfeitamente que esteja um abrigo, uma instituição nunca vai ser capaz de dar um atendimento tão personalizado quanto em casa. Ainda que a personalização seja um sermão, um puxão de orelha, aquele esculacho que os meninos muitas vezes tomam em casa. Isso é personalizado. No abrigo o menino toma esculacho, mas é esculacho porque o menino quebrou uma regra. Não dá para imaginar que uma criança crescendo num abrigo que tem rotação de pessoas, tanto dos meninos quanto dos educadores, que ele vai ter um ambiente de estabilidade afetiva que é necessário para o desenvolvimento dele e a personalização para ele desenvolver uma identidade, para ele se desenvolver, para ele conhecer a identidade dele. Na verdade ele já tem, mas ele precisa reconhecer a própria identidade, e isso é o atendimento personalizado que dá. (entrevista B).

Fica claro com esse fragmento que a política de abrigo, presente em toda a história do atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil,

não satisfaz as carências afetivas que um menino(a) precisa, e nem desenvolve uma identidade adequada. Isso porque são muitas crianças e adolescentes para uma mesma instituição. Mesmo que o ECA (1990), ao estipular que o atendimento deve ser feito de forma personalizada e em pequenos grupos (ECA, art. 92, item III) seja seguido, ainda assim trata-se de uma instituição com funcionários, e não pais e mães comprometidos afetivamente com a educação dos seus filhos. Como concluí com as entrevistas, vínculos familiares não podem e não devem ser substituídos pela institucionalização das crianças e dos adolescentes.

A família desempenha papéis imprescindíveis na sobrevivência e na formação dos indivíduos. A importância da convivência familiar para o desenvolvimento sadio do indivíduo também é ressaltada na seguinte citação:

... a família é uma das criações mais extraordinária do gênero humano. A história tem demonstrado categoricamente que a família é a resposta natural à características básicas do homem como ser genérico. É o âmbito no qual os seres humanos obtêm elementos fundamentais para uma vida produtiva e realizadora, valores éticos, modelos de conduta, conteúdos educativos, proteção nos primeiros anos, pautas orientatórias, calor humano, solidariedade incondicional. (Kliksberg, 1997:46).

Sabe-se que nem sempre a unidade familiar consegue suprir todas as necessidades físicas e psicológicas no crescimento de um ser humano. Diante da miséria em que se encontra grande parte da população brasileira, vem sendo reproduzida, segundo Kliksberg (1997), uma deterioração na unidade familiar:

O crescimento da pobreza atinge severamente as bases da instituição familiar. As carências afetam cada um de seus membros e reduzem a possibilidade que têm de construir famílias saudáveis e sólidas. (Kliksberg, 1997:39).

Embora a perspectiva de reinserção da criança e do adolescente em sua casa de origem depare-se com a problemática da falta de estrutura de muitos lares no Brasil, o retorno à família ainda é considerado como um fator de sucesso no trabalho com meninos(as) de rua. O Estado não é considerado uma instituição capaz de garantir direitos e uma vida digna aos meninos(as) em situação de rua. Como demonstra o histórico de insucesso estatal no trabalho com crianças e adolescentes, abordado no próximo capítulo, repassar a responsabilidade para instituições estatais no cuidado com crianças e adolescentes tornou-se sinônimo de degradação ainda maior na vida desses meninos(as). Instituições estatais deparam-se freqüentemente com problemas de superlotação, maus-tratos e rebeliões. Essa é uma das razões que levam a família a ser considerada a opção ideal para o desenvolvimento de crianças e de adolescentes em qualquer situação de risco.

3.2 - Histórico do atendimento à infância e à adolescência em situação de risco no Brasil

Datam do início da colonização brasileira os primeiros registros de crianças abandonadas no Brasil. Marcílio (1998) conclui, a partir de uma pesquisa extensa, que no período colonial nem a Igreja nem o Estado assumiram diretamente o controle sobre as crianças abandonadas, embora atuassem com pequenos estímulos.

A ação da sociedade, com destaque para a Igreja Católica, acompanha toda a história do atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco²⁹ no Brasil. Assim, durante todo o período colonial e ao longo do Primeiro e Segundo Impérios, a assistência à infância carente cabia à ação individual e à compaixão das Igrejas, não se constituindo políticas governamentais.

No século XVIII³⁰ começou a funcionar a primeira instituição de proteção à infância abandonada, qual seja, a Roda dos Expostos. Tal instituição funcionava como uma forma de recolhimento das crianças órfãs e abandonadas. Era mantida pela Santa Casa de Misericórdia, que as encaminhava para adoção. Segundo Marcílio (1997), quase por um século e meio a Roda foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada no Brasil³¹.

Embora na colônia as municipalidades deveriam, por imposição das Ordenações do Reino, amparar as crianças abandonadas, não foram criadas instituições especializadas, o que ocorria era um pagamento às amas-de-leite. Posteriormente, com a Lei de 1828, coube à Assembléia Legislativa subsidiar o trabalho das Rodas, unindo o serviço público ao particular.

²⁹Situação de risco (pessoal e/ou social) é o nome técnico usado para denominar meninos(as) de rua, entre outros grupos, que se encontram em alguma situação de risco físico e/ou psicológico.

³⁰ Para um detalhamento das instituições que atendiam crianças órfãs ou abandonadas do séc. XVIII ao XIX, cf. Leite (2001).

³¹ Leite (2001:14) cita o alto índice de mortalidade dentro desta instituição, que foi desativada definitivamente somente em 1950. Em 1850 registrou-se a morte de quase 82% dos bebês internados antes de completarem um ano de vida.

Com o Brasil República (séc. XIX) a questão da infância carente passou a ser encarada como problema social, devido, entre outros motivos, ao aumento das crianças nas ruas pela abolição da escravidão e ao crescimento do número de imigrantes. Continuou em voga a idéia do atendimento através do recolhimento dos meninos(as) de rua em instituições fechadas. De acordo com Leite (2001), criança abandonada era caso de polícia. Nesse período consolidou-se a participação da medicina nas propostas de políticas assistenciais. As ações eram caracterizadas pelo internamento no intuito de “limpar” a cidade das crianças “moralmente” abandonadas para que não se tornassem “criminosos”. Já aparecia nos documentos da época a responsabilidade estatal. Surgiram instituições administradas exclusivamente pelo Estado, como a Escola XV de Novembro, inaugurada em dezembro de 1898³².

Do século XIX para o XX a preocupação com a infância desprotegida continuava a obedecer a mesma lógica, surgindo mais instituições para amparar a infância “desvalida”, termo usado na época³³.

Entender as políticas sociais e a ação da sociedade civil organizada no atendimento à infância e à adolescência no Brasil passa, necessariamente, pelo estudo das leis que regem tais orientações. Por isso exponho brevemente, no decorrer desse capítulo, as Constituições Federais e as leis de nosso país que tratam especificamente das crianças e dos adolescentes.

Santos (1979) atribui um caráter liberal à primeira Constituição Brasileira, de 1824. A doutrina da época pregava que o mercado era o espaço em que as pessoas podiam exercer suas capacidades livremente e, se não conseguiam sucesso, é porque não se esforçavam devidamente. Nesse sentido não caberia ao Estado a intervenção, pois estaria diminuindo a liberdade dos indivíduos.

³² Esta instituição ainda existe no Rio de Janeiro, porém não atende mais meninos(as) de rua.

³³ O termo “desvalida” significa sem valor. Era usado para referir-se às crianças e aos adolescentes órfãos ou que se encontravam longe de suas famílias.

Dentro dessas concepções, o culpado pela situação em que se encontravam crianças e adolescentes eram suas famílias desestruturadas³⁴, quando não eram culpadas as próprias crianças e os adolescentes por não quererem “se esforçar” e mudar as suas condições precárias de sobrevivência.

O autor situa a data de 1903 como o marco do início de uma série de medidas governamentais para além das existências individuais. No campo da infância, foi nesse período que apareceram as primeiras formulações. De acordo com Santos:

É só em 1890, pelo Decreto 439, de 31 de maio, que o poder público no Brasil, e ainda uma vez replicando os estágios das intenções de todas as elites incumbidas de administrar a acumulação mercantil-industrial, manifesta preocupação pelo uso da força de trabalho infantil, anunciando as bases de assistência à infância desvalida (...). (Santos, 1979:20).

Entretanto, até 1926 não havia uma lei específica para cuidar da infância no Brasil. Os dispositivos legais estavam embutidos nos Códigos Penais: primeiro no Código do Império, aprovado em 1830. Depois, com a República, no Código de 1890.

Segundo Graciani (2001), a pressão de entidades e sindicatos influenciaram a formulação, durante a década de 1920, de um código específico para tratar da questão da infância e da adolescência no país. Então, em 1926, o presidente Washington Luís criou, através de uma lei, juizados específicos para tratar das questões dos menores de 18 anos. Assim, o primeiro Código de Menores, conhecido como Código Mello Matos, data de 1927. O Código de 1927 marca a responsabilidade estatal no campo de assistência à infância e à adolescência em situação de risco, embora sua atuação fosse exercida por meio de convênios, sem uma fronteira clara entre

³⁴ A idéia da família desestruturada como causadora do fenômeno dos meninos(as) de rua ainda é defendida por muitos, embora estudos já tenham contestado esta concepção, pois não explica a ida de alguns meninos para as ruas e de outros não. Hoje, de acordo com o ECA (1990), a família é considerada parte do processo socializador de seus filhos.

ação governamental e filantrópica. Também foi o responsável por propiciar um tratamento diferente entre adultos e “menores”.

No atendimento às crianças e aos adolescentes, o Estado, durante as décadas de 1930 e 1940, amplia a regulamentação da situação. Nesse período:

(...) uma vasta gama de instituições se constitui, a infância pobre ganha nessa época dimensão nacional e, na óptica do Estado, é um problema social de envergadura. (Graciani, 2001:260).

Leite (2001) explica que a ideologia da “cura pelo trabalho” atingiu seu ápice no governo de Vargas. Um dos exemplos dessa idéia aplicada nos trabalhos com crianças e adolescentes foi a “Casa do Jornaleiro”, instituição formulada na década de 1940 pela primeira dama Darcy Vargas, que obedecia ao pressuposto de educar pelo trabalho. Criou-se também a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, órgão federal de assistência social, presidido pelas primeiras-damas³⁵. A LBA desenvolveu uma série de programas visando a maternidade e a infância. De acordo com Rosemberg (1997) esses programas eram todos localizados, não extensivos, com base no voluntariado e associados a um discurso de prevenção e manutenção da ordem nacional. Ainda segundo a autora, nesse período, a previdência e a assistência passaram a ser entendidas como fatores de preservação da paz social.

A intervenção do governo central na questão da infância e da adolescência brasileira, nos anos 40, acontecia também por meio do Departamento Nacional da Criança e do Serviço de Assistência ao Menor (SAM). O SAM era vinculado ao Ministério da Justiça e tinha como objetivo principal organizar e normatizar os diversos internatos e instituições públicas que desenvolviam ações com os “menores”. Também na década de 40, mais especificamente em 1948, o UNICEF chegou ao Brasil e, ao longo de seus

³⁵ A LBA funcionou de 1942 a 1993 e foi extinta com o estabelecimento da LOAS (1993).

trabalhos em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, consolidou sua parceria com organizações não-governamentais.

O período da ditadura militar, iniciado em 1964, ampliou e centralizou as coberturas sociais na sociedade brasileira. Para Marcílio (1998) é no final da década de 1960 que a questão da infância e da juventude foi realmente assumida pelas políticas sociais no Brasil.

Após muitas denúncias de horrores cometidos pelo SAM, o serviço foi substituído em 1965 pela FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor). A FUNABEM assumiu o papel de principal responsável pela infância brasileira e foi criada com um discurso que se opunha ao assistencialismo, criticando o atendimento do SAM. O “menor” foi usado como bandeira nacional de preocupação com as questões sociais por parte do governo militar.

A questão da segurança era central para a manutenção do governo militar e, nesse sentido, institucionalizar os “menores” era prioridade para garantir a paz à população e amenizar a evidência da pobreza carregada pelas crianças e pelos adolescentes. Isso foi feito através de um sistema de reclusão extremamente repressor que culminou com as várias rebeliões nos internatos para infratores.

Tomou posse da FUNABEM, em 1964, o médico paulista Mário Altenfelder. Para ele o assistencialismo criava a internação desorientada, formando jovens sem nenhuma responsabilidade nacional. De acordo com Rodrigues (2001), embora a FUNABEM propusesse um discurso avançado, continuou com a visão caritativa e repressora, marca de todo atendimento à infância e à adolescência no Brasil³⁶, não apresentando grandes modificações no aparato herdado. Mário Altenfelder esteve à frente da FUNABEM durante dez anos (1964-1974) passando posteriormente para o cargo de diretor da *Secretaria da Promoção Social* do Governo de São Paulo, criando a Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM), em 1976, com o objetivo de

³⁶ Muitos trabalhos ainda atribuem essas características ao atendimento das crianças e dos adolescentes no Brasil, cf. Leite (2001).

atender crianças e adolescentes classificados como abandonados ou como infratores³⁷.

O Código de 1927 foi sendo pouco a pouco ampliado até que o Código de 1979 substituiu todas as leis anteriores. Este último era destinado a apenas uma parcela da infância e da adolescência, como o código anterior, ou seja, os que se encontravam em “situação irregular” que, de acordo com o Código de 1979, em seu artigo 2º:

o menor é considerado em situação irregular quando está: privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde, instrução obrigatória; em perigo moral; privado de representação ou assistência legal, pela falta dos pais ou responsável; com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; respondendo por prática de ato infracional. (Baptista, 2002:21).

Tais diretrizes autorizavam os policiais a recolherem os “menores” que andavam pelas ruas no sentido de “protegê-los”.

Um novo olhar sobre a questão e novas formas de atendimento surgem com o processo de democratização no Brasil, iniciado no final dos anos 70. A discussão sobre a infância é estimulada e ganha visibilidade.

Houve uma forte mobilização mundial na década de 1980 em defesa das crianças e dos adolescentes. De acordo com Graciani (2001), data deste período a elaboração e a aprovação da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, que propiciou discussão e conscientização, governamental e não governamental, acerca da questão da infância e da adolescência.

Também data das décadas de 1970 e 1980 a multiplicação do atendimento prestado pelas organizações não-governamentais que, diante de tantas carências sociais, e chamando a responsabilidade para a sociedade civil, passam a dispensar atenção especial às crianças e aos adolescentes de rua.

³⁷ As unidades da FEBEM ainda apresentam sérios problemas herdados da sua formulação repressora inicial, e as rebeliões são freqüentes.

As décadas de 70 e 80 se caracterizam, pois, pela criação de entidades não-governamentais, que, em movimentos de grande porte, criaram alternativas comunitárias de atenção à criança e ao adolescente de e na rua. (Graciani, 2001:262 e 263).

Nesse período foram propostas formas de atendimento alternativo, como a realizada pela Pastoral do Menor, criada em 1978. As atuações da Pastoral e do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (*MNMMR*, criado em 1985) são apontadas por Graciani (2001) como precursoras da nova ordem de proteção à criança e ao adolescente.

Assim, contra o modelo correccional e repressor do Código de 1979 e acompanhando as recomendações internacionais sobre o assunto, ampliaram-se os debates acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes. Muitos ganhos nessa área foram conseguidos a partir dessas discussões e pressões na década de 1980. Foi incluído na Constituição Federal de 1988 o artigo 227, que legitima a participação da sociedade civil articulada ao governo nas políticas públicas e introduz na Constituição Brasileira o enfoque da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças, determinando que toda criança e adolescente, dentro da faixa etária de 0 a 18 anos completos, deve receber proteção integral e especial:

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 e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão. (Artigo 227, de 05.10.1988 da Constituição da República Federativa do Brasil *apud* FAUSTO e CERVINI, 1996:06).

Grupos organizados lutaram pela garantia de direitos e pela participação efetiva no atendimento às crianças e aos adolescentes. Dentro dessa

mobilização social uniram-se três forças: o mundo jurídico, o mundo das políticas públicas e os movimentos sociais³⁸.

Como resultado das lutas e pressões da sociedade foi formulado e aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, lei nº 8 069/90) criado para regulamentar e ampliar as conquistas da Constituição de 88, nas quais já estavam presentes as reivindicações de participação da sociedade civil e a garantia de direitos.

O ECA representou um grande marco na proteção da infância e da adolescência e possibilitou a reformulação das políticas públicas nesse campo. Também cunhou uma realidade que já se apresentava forte no Brasil na década de 1980, qual seja: a multiplicidade de trabalhos de organizações não-governamentais dirigidos à infância e à adolescência. As atividades da sociedade civil organizada são asseguradas na nova legislação com a criação dos conselhos, que têm poder deliberativo, normativo, formulador e controlador das ações destinadas às crianças e aos adolescentes. Quanto à gestão, o ECA preconiza a descentralização do atendimento, ampliando as responsabilidades do município. Também cunhou novas abordagens metodológicas para trabalhar com crianças e adolescentes. De acordo com Costa:

A concepção sustentadora do Estatuto é a chamada Doutrina da Proteção Integral, defendida pela ONU com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança. 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 portadores da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento de sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos. (Costa, 1993: 21).

³⁸ No movimento em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes dos anos 80, destaca-se a participação da Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, da Pastoral do Menor da CNBB, do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e da Comissão Nacional Criança e Constituinte.

A nova abordagem presente no ECA contrapôs-se à concepção assistencialista que permeou a história do governo e da sociedade civil no Brasil, no que tange às atividades desenvolvidas com os mais necessitados. O assistencialismo doa por caridade, e entende que a população deve amparar os que precisam. Já a perspectiva dos direitos torna obrigatória uma série de coberturas, entendidas como responsabilidades do Estado. No ECA estão expressas claramente essas duas visões, bem como a mudança proposta no trabalho com as crianças e com os adolescentes:

O Estatuto altera a abordagem assistencialista para um enfoque emancipador de quem está privado do exercício de seus direitos. O que conta é a dignidade da conquista de direitos e não a generosidade, o favor, a submissão e a dependência. (Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990:115).

Essas concepções também se opõem à doutrina de situação irregular, que agrupava crianças e adolescentes carentes, abandonados ou em conflito com a lei, forçando o Juizado de Menores a responsabilizar-se por todos os problemas com esses grupos. Com o ECA, apenas os casos de infração passam a ser tratados pela Justiça, os demais são atendidos pelos Conselhos Tutelares, responsáveis pela aplicação de medidas de proteção.

Em suma, na década de 1990 a atenção à criança e ao adolescente no Brasil foi reformulada de acordo com a nova legislação, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Mesmo com essa nova orientação e ações diferenciadas, Leite observa que:

Infelizmente essas inovações não conseguiram resolver a questão principal: encontrar soluções que pudessem promover a escolaridade, a profissionalização e a inserção social desses milhares de jovens brasileiros que permanecem excluídos. (Leite, 2001:34).

Como o atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco cabe à Assistência Social, passo, em seguida, ao exame, ainda que sumário, da legislação nessa área.

Até a década de 1960 a seguridade social evoluiu de forma restrita e excludente. Atendia os grupos sociais mais organizados e com maior capacidade de pressão, ficando de fora uma ampla parcela da população como os setores rurais, os trabalhadores informais, os empregados domésticos e aqueles vinculados ao subemprego. Já nas décadas de 1960 e 1970, com os governos militares, prevalece um reformismo centralizado e burocrático. Com a crise financeira e administrativa do Estado nos anos de 1980, há uma redução dos gastos e sucateamento dos serviços, com discussão sobre reformas na seguridade social, sobretudo na Previdência. No final do período é promulgada a Constituição de 1988.

A Seguridade Social, incluídas a previdência, saúde e assistência social, teve um lugar de destaque na Constituição de 88, como um conjunto integrado de direitos. A noção de seguridade social está relacionada com a cobertura universalizada de riscos e vulnerabilidades sociais, assegurando um conjunto de condições de vida mínimas e dignas para todos os cidadãos.

Segundo Sposati (2002), o impacto do aporte Constitucional em relação à assistência social, expresso na Constituição de 1988, exigiu um investimento na reconceituação dessa área de ação pública, que foi regulamentado com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993)³⁹. A LOAS determina, entre outras questões, a proteção à família, à infância e à adolescência. Também assumiu diretrizes estabelecidas no ECA, como: “substituir a tendência assistencialista por propostas de caráter sócioeducativo e emancipatório”. (Baptista, 2002:15).

As políticas nessa área são obrigadas a obedecer aos novos desenhos institucionais, em que estão garantidas a descentralização, o comando único

³⁹ Sposati (2002) aponta para o fato de que o comando único da Assistência Social, exposto na LOAS, foi quebrado com a criação, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de outros dois órgãos destinados à assistência social: a Secretaria de Assistência Social e o Comunidade Solidária. Esse último gerido pela esposa do ex-presidente.

em cada esfera governamental, e a gestão compartilhada com a sociedade civil organizada em seu planejamento e controle, através de Conselhos, Fóruns, Conferências.

*

No caso específico de São Paulo, a política estadual gestada em 1987 estava no contexto das discussões sobre o trabalho com crianças e adolescentes, e ganhou novos contornos com a entrada de Orestes Quércia e da Alda Marco Antonio na *Secretaria do Menor*, posteriormente *Secretaria da Criança*. De acordo com Gregori e Silva (2000) o interesse era tornar a Secretaria uma “vitruine” para o governo Quércia. Com essa Secretaria muitos programas voltados aos meninos(as) de rua foram criados como: Casas Abertas (em que se desenvolvia educação de rua), incorporação do Programa Criança Cidadã, Clubes da Turma, Casa Renascer, Casas Moradia, Programa de Incentivo ao Trabalho, programas preventivos e também outros que tinham como objetivo combater a violência familiar.

Todos os programas visavam romper com o modelo da FEBEM, que não diferenciava crianças e adolescentes carentes dos infratores. Dentro dessa linha de ação foi criado o S.O.S. Criança, em junho de 1987, pela *Secretaria Estadual do Menor*, com a finalidade de prestar atendimentos às crianças e aos adolescentes em situação de risco no Estado de São Paulo, visto que a FEBEM seria responsável somente pelos adolescentes em conflito com a lei⁴⁰.

Gregori e Silva (2000) apontam para o fato de que, nesse período, muitos ativistas de ONGs foram incorporados à ação estatal. Porém, como as ONGs não tinham espaço, nem como parceiras e nem com projetos alternativos (pois a Secretaria possuía muitos programas), passaram a denunciar a Secretaria, num jogo de disputa de poder.

Com a eleição de Fleury para governador, empossado em 1991, os programas estatais nessa área fragilizaram-se, agravados pelo fato da

⁴⁰ De acordo com Raucci (2002), o S.O.S. Criança prestava um atendimento precário, em que crianças de rua conviviam com infratoras. O equipamento foi reduzido nos primeiros meses de 2002 com a municipalização do atendimento e, após muitas discussões, o Estado assumiu-o novamente, mas com uma capacidade de atendimento bem reduzida.

Secretaria assumir a FEBEM em 1990. A FEBEM não possuía os mesmos profissionais tão bem preparados e remunerados quanto a outra estrutura e, com seus inúmeros conflitos, acabou por derrubar a secretária Alda Marco Antonio. Após a demissão de Alda e de sua equipe começou-se a descaracterizar o atendimento proposto por sua Secretaria, mudando o enfoque de atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco. Foi nomeada a delegada Rosemary Corrêa e as verbas começaram a ser cortadas, caindo a qualidade dos programas. Uma parte dessa história é analisada por um entrevistado:

O governo estadual na gestão Quércia criou a Secretaria do Bem-Estar do Menor, em 87, e que funcionou até 2001. O S.O.S. Criança funcionou de 87 a 2001, ou 2002. Na verdade, a estrutura da Secretaria era uma mega estrutura, tinha muitos abrigos, Circo Escola, Casa Renascer, que era atendimento especializado em drogadição, tinha Clube da Turma, tinha os Enturmandos, Centros de Convivência, era uma rede de programas interligados e articulados, e era enorme, gigantesco. Uma mega estrutura para o atendimento da meninada, que no início ia funcionando muito bem. Mas como tudo que é grande e que tem uma direção central, na minha opinião, já começa errado, porque é inadministrável. E aí você começa a encastelar as coisas, algumas pessoas, não tem o que se chama dialética interna, ficou uma máquina muito fechada, muito centralizada, que com o tempo enferrujou, corroeu e parou de funcionar. Acho que o sistema criado e implantado pela Secretaria funcionou bem até 90, 91, 92. A Alda Marco Antonio cai em 92, após uma rebelião na FEBEM do Tatuapé, que os caras incendiaram o prédio inteiro. Era mais do que uma evidência de que aquilo não ia funcionar enquanto estivesse tão grande, inclusive incluía a FEBEM dentro do sistema, e aí ninguém olhou para isso, não prestou atenção nessa centralização, começou a corroer daí para frente. Na minha opinião já devia ter acabado lá em 92 mesmo, ou pelo menos o sistema de gestão, porque o problema era a gestão. Metodologicamente era muito legal. (entrevista B).

Assim, a *Secretaria da Criança, da Família e do Bem-Estar Social* foi criada em 1993 com a junção da *Secretaria do Menor* e da *Secretaria de Promoção Social*. Gregori e Silva (2000) colocam que, nesse mesmo ano,

seguindo as diretrizes do ECA, alguns programas foram descentralizados e repassados para as prefeituras de forma gradual.

Em 1995 tomou posse o governador Mário Covas, que encontra o Estado cheio de dívidas e promove cortes no orçamento. De acordo com Gregori e Silva (2000) era claro que a prioridade não seria mais os meninos(as) de rua. A secretária da pasta passa a ser Marta Godinho, assistente social, que inicia uma política de cortes, priorizando a descentralização e a municipalização do atendimento e, também, o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada:

A solução veio em maio de 1995, com o decreto 40.099, assinado pelo governador Covas, estabelecendo uma política de convênios. Em julho do mesmo ano, a Secretaria iniciou a transferência da gestão dos programas em meio aberto, creches e casas-abrigo para diversas entidades sociais (...). (Gregori e Silva, 2000:44).

As orientações governamentais referentes à municipalização e ao estabelecimento de parcerias com as ONGs nos programas governamentais destinados aos meninos(as) de rua, principalmente as que ocorreram com o governo de Mário Covas, determinaram a atuação das ONGs que trabalham com meninos(as) de rua hoje.

Paralelamente aos serviços estatais, a prefeitura e as ONGs também atendiam meninos(as) de rua na cidade de São Paulo. Um pouco desse atendimento é relatado em trechos de entrevistas, como no fragmento transcrito a seguir, que também aborda as mudanças de programas governamentais de um governo para o outro. Fica claro que a prefeitura já tinha projetos destinados aos meninos(as) de rua desde a administração de Paulo Maluf (de 1992 até o final do ano de 1995). Esses programas começaram a ser implementados sistematicamente por meio de convênios com as ONGs em 1997, após experiências negativas via administração pública. Outra consideração levantada no trecho trata-se da permanência de muitos

problemas que ainda estão presentes no dia-a-dia das ONGs, como a dificuldade de trabalho com meninos(as) em situação de rua:

O Estado tinha várias casas abertas. Então eram várias casas que faziam esse trabalho com as crianças de rua. Aí depois com a implantação pela prefeitura das casas abrigos, as casas abertas foram fechando, e aí começou outros trabalhos com crianças de rua, mas sem a casa aberta. O convênio com a prefeitura já tinha desde o Maluf, com criança e adolescente. Essa casa abrigo *a priori* era para atender crianças de rua, aí depois muitas entidades, muitas casas começaram a não atender crianças de rua, porque criança de rua dá muito trabalho, então é preferível você atender crianças carentes. Então, a criança acabava ficando um ou dois anos. Então resolveram transformar a casa de passagem em casa abrigo. A criança ficaria até 17 anos e 11 meses. (...) Então as casas de passagem firmam convênio com as entidades em 97. Em 97 começam as casas de passagem, porque todo projeto acaba sendo passado para as entidades, primeiramente eles são gerenciados pelo Estado ou pela prefeitura. As casas de passagem foi assim, elas começaram a ser administradas diretamente pela prefeitura, só que não deu certo, aí eles chamaram as entidades, as ONGs para estarem fazendo os convênios. Assim eram as casas abertas também, começou a ser administrada pelo Estado, não deu certo, aí depois teve o convite para as ONGs estarem entrando nesse trabalho. Então, eram 22 casas de passagem, que em 98, 99 se transformaram em casas abrigos. E existe até hoje, deve ter aumentado um pouquinho, em torno de 25 casas abrigos, conveniadas com a prefeitura e com o Estado. Para entender melhor: existia primeiro as casas abertas, aí foram criadas as casas de passagem, e essas casas de passagem viraram casas abrigos. Então as casas de acolhida eram antigas casas de passagem no governo do Pitta. Depois a Marta implantou mais. (entrevista F).

Como podemos observar, há continuidades e descontinuidades nos programas. Continuidade pois eles mudaram de nome (as casas abertas viraram casas de passagem e depois se transformaram em casas abrigos), mas permaneceram similares, isto é, são equipamentos destinados ao abrigo de crianças e adolescentes em situação de risco. Já a descontinuidade está na constante troca de administrações, o que dificulta o

trabalho com as crianças e os adolescentes, considerando que cada uma impõe suas regras e formula seus programas.

4 - As relações entre ONGs e a administração pública no atendimento aos meninos(as) de rua

4.1 - A observação feita no *FDDCA-Sé/SP*

Os trabalhos voltados aos meninos(as) de rua que vivem no centro de São Paulo eram discutidos no Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região Sé (*FDDCA-Sé/SP*). Lá, as organizações e as pessoas físicas tinham oportunidades de questionar e propor ações aos representantes governamentais (membros de diversas Secretarias), entre as quais cito a Secretaria Municipal da Educação e a Secretaria Municipal da Assistência Social (SAS), sempre presentes nesse espaço de discussões. No *FDDCA-Sé/SP* encontravam-se diversas pessoas da região em busca de atenção e resolução para suas reclamações. Um dos motivos da possibilidade de encaminhamento e de diálogo direto propiciado por esse espaço, e não em outros Conselhos e Fóruns, é o de que muitas dúvidas e reclamações apresentadas ao Conselho Tutelar/Sé eram encaminhadas ao *FDDCA-Sé/SP*. Ademais, o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (*FMDCA*) dedica sua atuação a encaminhamentos amplos, envolvendo diversas questões referentes às crianças e aos adolescentes, em âmbito municipal. Já o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (*CMDCA*), conselho gestor de políticas públicas, formula diretrizes para o atendimento a partir das decisões tomadas por representantes da sociedade civil eleitos, e funcionários públicos indicados.

Nas reuniões presenciadas no *FDDCA-Sé/SP* (abril de 2003 a junho de 2004) observei que todas as instituições discursavam em defesa da aplicação do ECA. Não encontrei nenhuma instituição que tivesse um caráter apenas de denúncia, mobilização ou estudo, como eram as ONGs na sua gênese. Concluí que instituições de origens diversas atuam no mesmo sentido, ou seja, no atendimento aos meninos(as) de rua com os objetivos principais de: prepará-los e reinseri-los nas famílias de origem (educação de rua, casas de

acolhida), propiciar-lhes um lar (casas abrigo), oferecer atividades educativas e profissionalizantes (centros de atividades diurnas) e instituições que conjugavam esses diversos trabalhos.

A instabilidade da presença das instituições no Fórum era um fato constante e prejudicava os trabalhos lá realizados. Em algumas reuniões contávamos com a presença de diversas instituições e, em outras, o número era reduzido pela metade. A ausência de participação assídua de muitas pessoas que passaram pelo Fórum pode ser explicada pelo próprio funcionamento do *FDDCA-Sé/SP*. Por ser um espaço aberto às reclamações referentes aos problemas com crianças e adolescentes na região central para todas as pessoas, muitas reuniões concentravam-se em problemas específicos, que nem sempre interessavam a todos os participantes. Ademais, poucos encaminhamentos eram feitos, pois as reuniões eram mensais e todos os meses surgiam novas propostas de discussões. O baixo número de encaminhamentos era agravado pela participação cada vez menor da comunidade nos espaços de discussões, como foi apontado diversas vezes por militantes. Assim, as subcomissões, que agilizavam os encaminhamentos, foram desfeitas ainda em 2004, transformando as reuniões mais em denúncias pessoais do que em resoluções práticas.

A descontinuidade no atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de rua também era um tema presente no Fórum. Muitos convênios com a prefeitura eram desfeitos e novas licitações eram abertas. Nesse processo, outra instituição era conveniada e tinha seu atendimento ampliado, enquanto a instituição antiga voltava a passar por problemas de falta de verbas, chegando até a fechar o equipamento⁴¹.

Observei que os questionamentos acerca dos atendimentos aos meninos(as) de rua eram feitos, na maior parte das vezes, diretamente ao representante da *SAS/Sé*. Esse respondia prontamente acerca dos detalhes dos programas. A maior parte das reclamações dirigidas ao representante da

⁴¹ A questão da capacidade de sobrevivência das ONGs quando perdem os recursos municipais será analisada por meio das entrevistas (item 4.3).

SAS/Sé referia-se à falta de vagas nas casas de acolhida e nos abrigos. Os equipamentos existiam e, embora alguns métodos fossem questionados, as denúncias dos participantes concentravam-se na falta de vagas neles. Sobre essa questão os participantes do *FDDCA-Sé/SP* dividiam-se quanto à solução: uma parte reivindicava mais equipamentos, e a outra colocava a necessidade de um trabalho mais intenso com a família das crianças e dos adolescentes em situação de rua para que eles voltassem para suas casas. Nos dois posicionamentos eram exigidos mais programas governamentais, ou no formato de novos equipamentos para a realização dos atendimentos para os meninos(as) de rua, ou com a implementação de mais programas de atendimento às famílias.

Contudo, os representantes governamentais não acataram nenhuma das duas reivindicações e, em resposta a tantas reclamações, criaram novas vagas nos equipamentos já existentes. Eles diziam que a culpa pela falta de vagas era dos equipamentos de outras regiões que, quando existiam, não tinham capacidade suficiente para absorver o contingente de meninos(as) de rua encontrados no centro de São Paulo⁴².

Observei, com esse impasse, a ausência de influência das organizações não-governamentais que trabalhavam com meninos(as) de rua nos programas públicos nesse espaço de discussão.

Os representantes das ONGs conveniadas com a prefeitura e o representante da SAS/Sé também eram questionados quanto à qualidade dos programas das instituições. Os questionamentos eram feitos, em sua maioria, por pessoas não ligadas a ONGs que atendem meninos(as) de rua, e por um dirigente de uma ONG que desenvolvia esse trabalho, mas sem convênio com a prefeitura. O representante da SAS/Sé e os dirigentes das ONGs conveniadas respondiam juntos aos questionamentos.

⁴² De acordo com uma pesquisa apresentada pelas SAS no *FDDCA-Sé*, a região de origem da maior parte dos meninos(as) de rua que estão no centro de São Paulo não é a região central da cidade.

As ONGs defendiam os programas elaborados pelo governo, pois eram responsáveis pela execução e qualidade dos mesmos. Assim, confundiam-se os papéis, pois as organizações conveniadas perdiam a liberdade de elaborar críticas em relação aos programas governamentais nas discussões realizadas no Fórum.

O caráter de reivindicação do *FDDCA-Sé/SP* também pôde ser observado em cartas dirigidas à imprensa denunciando a falta de vagas em abrigos, ou em uma carta dirigida ao Ministério Público solicitando mais abrigos em outras regiões de São Paulo para o atendimento dos meninos(as) de rua que estavam no centro. Tive acesso a três cartas de instituições conveniadas com a *SAS/Sé* que reivindicavam abrigos perto das casas de origem das crianças, para que houvesse a aproximação com a família de forma mais fácil. Essas cartas dirigiam-se a vários órgãos, como a Secretaria Municipal de Assistência Social, Câmara Legislativa, imprensa e Ministério Público. Com esses acontecimentos constatei que os participantes do *Fórum*, incluindo instituições conveniadas com a prefeitura, recorriam a outros mecanismos para que suas reivindicações fossem atendidas, visto que o contato com representantes governamentais não apresentava resultados.

Verifiquei que era a *SAS/Sé* a instituição responsável pela fiscalização das ONGs conveniadas, dentro do acordo de parceria com as instituições. As críticas vindas das organizações não-governamentais não conveniadas ou de pessoas sem ligação com as ONGs não possuíam grande repercussão nas decisões governamentais. Não houve ações no sentido de adequação dos programas às reclamações dos participantes do *FDDCA-Sé/SP*, apenas respostas às mesmas em que eram pontuadas as qualidades dos serviços prestados e a responsabilidade da Secretaria através de seus programas. Observei que a ação das ONGs que atendem meninos(as) de rua na cidade de São Paulo, conveniadas com a prefeitura, restringia-se à execução dos programas da Secretaria Municipal de Assistência Social, de quem recebiam pelos convênios⁴³.

⁴³ Retomarei esta questão na análise das entrevistas (item 4.3).

4.2 - As ONGs do centro de São Paulo em números

A análise dos questionários possibilitou a organização dos dados das vinte e uma instituições que trabalham com crianças e adolescentes em situação de rua no centro de São Paulo, separando-as de acordo com o tipo de atendimento e fornecendo os seguintes dados: nome da instituição; localização; principais objetivos; programas e projetos propostos; formas de abordagem e trabalhos direcionados aos meninos(as) de rua e regiões em que atuam. Em seguida apresento, na forma de tabelas, a sistematização de outros dados a respeito dessas ONGs, que ajudam a entender o funcionamento e a atuação das organizações com os meninos(as) de rua.

Educação de rua:

1. Nome da instituição: Ágape.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Conceição Veloso, nº120.

Bairro: V.Mariana.

Telefones para contato: 5083-1246.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Então qual o endereço que trabalha com meninos(as) em situação de rua? Avenida Cásper Líbero, nº573/ap 22. **Bairro:** Santa Ifigênia (escritório para contato, não realizamos atividades com as crianças nesse endereço, somente na rua). **Telefones para contato:** 2271155.

Programas/Projetos da Instituição: Atividades educacionais na rua, encaminhamentos.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: fazemos a aproximação através de atividades (desenho, pintura, jogos, etc), e tentamos conhecê-la(o) melhor para ajudá-las(os). Nosso trabalho é baseado em relacionamento, interação.

Bairros/Regiões em que atuam: Centro (Sé, Vale do Anhangabaú, Bela Vista, República, Luz, Santa Cecília, etc).

2. Nome da instituição: Cheiro de Capim. **Sigla:** CDC.

Endereço da sede principal da instituição: Avenida Rangel Pestana, nº1421. **Bairro:** Brás. **CEP:** 03002-000. **Telefones para contato:** 2275228.

End. Eletrônico: cheirodecapim@ig.com.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Sim (x)

Principais objetivos: resgatar a auto-estima das crianças e dos adolescentes em situação de rua e criar um ambiente e relacionamento de confiança.

Programas/Projetos da Instituição: acompanhamento médico em postos de saúde, hospitais, dentista, etc. Acompanhamento na família de origem ou em abrigo, casa de recuperação, etc. Encaminhamento para cursos, inserimento no mundo do trabalho, encaminhamento para entidades que tratam da parte jurídica.

Formas de abordagens e trabalhos: a abordagem acontece por meio de oficinas lúdicas, educação informal e curativos de pequenos ferimentos.

Bairros/Regiões em que atuam: Bela Vista, Liberdade, Sé, Brás, Anhangabaú, República, Santa Cecília, Luz.

3. Nome da instituição: Igreja Batista Missionária do Jardim Luzitano. **Sigla:** IBMLUZ.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Godofredo de Godoy, nº11.

Bairro: Jardim Luzitano, Mauá.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Programas/Projetos da Instituição: educação de rua, apoio às famílias das crianças e encaminhamento a casas abrigos.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: A abordagem é feita diretamente nas ruas, quando

necessário as crianças são encaminhadas para algum atendimento médico, em casos específicos alimentação na rua, também utilizamos histórias bíblicas no ensino da importância de se deixar as drogas e a necessidade de sair da situação de rua.

Bairros/Regiões em que Atuam: região central.

4. Nome da instituição: Instituto Cecap Centro de Cultura Artística Popular.

Sigla: CECAP.

Endereço da sede principal da instituição: Avenida Cruzeiro do Sul. **Bairro:** Canindé. **CEP** 0303000. **Telefones para contato:** 69772928.

End. Eletrônico: institutocecap@ig.com.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (X).

Principais objetivos: educar e propor à criança a aprendizagem de arte e cultura.

Programas/Projetos da Instituição: Atualmente ocupamos com termo de parceria a Escola de Educação Física da Polícia Militar para esporte. Usamos praças públicas para educação ambiental.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: procuramos chamar a atenção da criança com atividades artísticas desenvolvidas para estas situações, e uma delas chama-se percufonia, que é fazer sons diferentes com o próprio corpo.

Bairros/Regiões em que atuam: Pari, Canindé, Luz (Centro).

5. Nome da instituição: Jovens com uma missão. **Sigla** Jocum.

Endereço da sede principal da instituição: Rua José Inácio de Oliveira, nº405. **Bairro:** Imirim. **CEP:** 02537-040.

Telefones para contato: 6239-1144/ Fax: 6256-2831. **End. Eletrônico:** jocumsp@uol.com.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Principais objetivos: reintegrar a criança e o adolescente à sociedade.

Programas/Projetos da Instituição: hoje o trabalho é com educação de rua. Ainda temos dois projetos, um de casa aberta para triagem e outro de voluntariado na FEBEM.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: nosso trabalho se baseia no relacionamento, usamos jogos e histórias como estratégia para este trabalho.

Bairros/Regiões em que atuam: centro velho da cidade.

Casas abrigo:

6. Nome da instituição: Instituto Dom Bosco - Casa Abrigo Auxiliadora.
Sigla: IDB-CAA.

Endereço da sede principal da instituição: Praça Coronel Fernando Prestes, nº233. **Bairro:** Bom Retiro. **CEP:** 01124-060.

Telefones para contato: 2287999/33373289.

End. Eletrônico: caa@institutodombosco.org.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x).

Então qual o endereço que trabalha com meninos(as) em situação de rua? Rua dos Italianos, nº1264. **Bairro:** Bom Retiro. **Telefones para contato:** 33373289.

Principais objetivos: Reinserção social, reintegração familiar, formar um honesto cidadão.

Programas/Projetos da Instituição: 1- EGJ: Espaço Gente Jovem. 2- Casa abrigo: Casa Abrigo Auxiliadora. 3- Cursos Profissionalizantes: (vários).

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: as crianças e adolescentes nos são encaminhadas e procuramos acolhê-las e ao mesmo tempo providenciamos documentos, escolas, cursos, etc.

Bairros/regiões em que atuam: Itaquera, Vila Paulistana, Bom Retiro.

7. Nome da instituição: Lar Batista de Crianças. **Sigla :** LBC.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Bueno de Andrade, nº 635.

Bairro: Aclimação. **CEP:** 01526-000.

Telefones para contato: 32083074/32088187.

End. Eletrônico: larbatista@larbatista.com.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Principais objetivos: prestar abrigo, assistência e formação à criança carente.

Programas/Projetos da Instituição: atende 1400 crianças e adolescentes carentes em três modalidades: creches, centros de juventude e abrigos.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: as crianças e adolescentes atendidos nos chegam encaminhadas por Conselhos Tutelares e Varas da Infância e Juventude.

Bairros/Regiões em que atuam: Campo Limpo e Mogi das Cruzes, onde existem duas unidades de centro de juventude.

Casas de acolhida:

8. Nome da instituição: Casa de Acolhida Padre Batista.

Endereço da sede principal da instituição: Avenida Liberdade, nº345.

Bairro: Liberdade. **CEP:** 01503-000. **Telefones para contato:** 32073530.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Então qual o endereço que trabalha com meninos(as) em situação de rua? Rua Gama Cerqueira, nº203. **Bairro:** Cambuci. **Telefones para contato:** 32771615.

Principais objetivos: promover a construção de cidadania e desenvolvimento integral de crianças e de adolescentes.

Programas/Projetos da instituição: acompanhamento familiar, psico-social, pedagógico, médico, odontológico, jurídico (acompanhamento e encaminhamento).

Bairros/Regiões em que atuam: Cambuci, Santa Cecília.

9. Nome da instituição: Casa Taiguara.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Vicente Prado, nº 93/95.

Bairro: Bela Vista.

Telefones para contato: 32413146 ou 32411322.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Sim (x)

Principais objetivos: acolhimento, encaminhamento e acompanhamento.

Programas/Projetos da Instituição: ajudar as crianças e adolescentes a construir sua cidadania com dignidade e autonomia. Para tanto, acolhemos as crianças e adolescentes, estudamos seu caso, encaminhamos para o melhor local possível que encontramos e acompanhamos seu percurso.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: acolhemos a criança e/ou adolescente, escutamos eles e buscamos inseri-los nos equipamentos que melhor ajudarão em seu desenvolvimento.

Bairros/regiões em que atuam: centro de São Paulo.

10. Nome da instituição: Centro Comunitário da Criança e Adolescente.

Sigla: C.C.C.A.

Endereço da sede principal da instituição: Avenida Liberdade, nº345.

Bairro: Liberdade. **CEP:** 01226-030.

Telefones para contato: 38262615. **End. Eletrônico:** cccavida@hotmail.com.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Então qual o endereço que trabalha com meninos(as) em situação de rua? Rua Barão de Tatuí, nº376. **Bairro:** Santa Cecília. **Telefones para contato:** 38262615.

Principais objetivos: Promover a construção da cidadania e o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social.

Programas/Projetos da Instituição: Acompanhamento familiar, psico-social, pedagógico, médico, odontológico.

Formas de Abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: o trabalho desenvolvido tem características sócio-educativas com intervenção lúdico-pedagógica que visam a reintegração social do educando considerando a sua família, escola e comunidade, através de oficinas tais como linguagem, cidadania, etc.

Bairros/Regiões em que atuam: Santa Cecília, Cambuci.

Centros de atividades diurnas:

11. Nome da instituição: Comunidade Missionária Entre os Sofredores de Rua. **Sigla:** CMSR.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Riachuelo, nº 268. **Bairro:** Centro.

CEP: 01007-000. **Telefones para contato:** 32712420/32912421.

End. Eletrônico: cmsr@franciscanos.org.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Sim (x)

Principais objetivos: resgatar a auto-estima das famílias e crianças assistidas e encaminhá-las para EMEIs e à sociedade num modo geral.

Programas/Projetos da instituição: trabalhamos para que as crianças tenham condições tanto de alimentação como higiene e o emocional/pedagógico.

Bairros/regiões em que atuam: -----

Educação de rua e centros de atividades diurnas:

12. Nome da instituição: Associação de Apoio a Meninas e Meninos da Região Sé. **Sigla:** A.A. Criança.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Djalma Dutra, nº10. **Bairro:** Luz. **CEP:** 01103-010.

Telefones para contato: 2293935/2294045.

End. Eletrônico: aacrianca@uol.com.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Sim (x)

Principais objetivos: Trabalhar com crianças e adolescentes em situação de rua e risco social.

Programas/Projetos da Instituição: trabalho de rua; oficinas com a população de rua e comunidade; atendimento na FEBEM; serviço social e psicológico; Projeto Apadrinhamento e Ser Mulher, Bem Comer; CEDECA/Sé; Projeto Primeiros Passos.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: Primeiramente acontecem os plantões de rua a fim de se formar e estabelecer o vínculo para posteriormente atendê-lo na casa com as oficinas, para poder encaminhá-lo quando desejado.

Bairros/Regiões em que atuam: centro para o trabalho de rua, mas os meninos(as) vêm de todas as regiões.

Casa abrigo e casa de acolhida:

13. Nome da instituição: Sociedade Beneficente São Camilo - Programa Criança Cidadã.

Endereço da sede principal da instituição: Avenida Pompéia, nº1214- A.

Bairro: Pompéia. **Telefones para contato:** 221-5448.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Então qual o endereço que trabalha com meninos(as) em situação de rua? Conselheiro Nébias, nº1283. **Bairro:** Campos Elíseos. **Telefones para contato:** 2215448/2215835.

Principais objetivos: Atender meninos(as) que vivem nas ruas da capital e situação de risco.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: através de oficinas e atividades pedagógicas.

Bairros/Regiões em que atuam: crianças oriundas de outras capitais e do centro.

Educação de rua e casa de acolhida:

14. Nome da instituição: Associação Brasileira Beneficente Aslan. **Sigla:** ABBA.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Walter Pereira Correia, nº187. **Bairro:** Jardim Clipper. **CEP:** 04827-130.

Telefones para contato: 56674787/56691103.

End. Eletrônico: abbabrasil@aol.com.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (X)

Principais objetivos: A nossa missão é achar uma família para cada criança, tendo como prioridade a família de origem.

Programas/Projetos da instituição: a equipe desenvolve um trabalho intensivo de reintegração na família que engloba: reforço escolar, tarefas de arrumação, visitas semanais à família de origem. Sempre aos domingos levamos as crianças à Igreja local.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: Nos primeiros contatos com crianças de rua entre 7 e 17 anos apresentamos o trabalho da ABBA, e são convidados para um acampamento. Ao aceitar ela virá para casa resgate. Depois de 9 meses as crianças que não se reintegrarem são transferidas para casa Ebenézer.

Bairros/Regiões em que atuam: Centro da cidade, Santo Amaro.

15. Nome da instituição: Fundação Projeto Travessia. **Sigla:** Travessia.

Endereço da sede principal da instituição: Rua São Bento, nº 365 18º andar

Bairro: Sé. **CEP** 01011-100.

Telefones para contato: 3105-1059.

End. Eletrônico: travessia@travessia.org.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Principais objetivos: Garantir os direitos das crianças e dos adolescentes que hoje vivem em situação de risco.

Programas/Projetos da Instituição: Educação de rua- abordagem pedagógica às crianças que vivem nas ruas. Estação Cidadania- recepção, triagem e encaminhamento às crianças em situação de risco. Casa Acolhida- acolhimento provisório às crianças que aguardam encaminhamentos.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: 1- estabelecimento de vínculos afetivos e de confiança. 2- desenvolvimento de ações educativas que reduza os riscos a que estão submetidas estas crianças.

Bairros/Regiões em que atuam: Centro expandido, Leste II e Sul.

Centro de atividades diurnas e casa de acolhida:

16. Nome da instituição: Cáritas de Santo Amaro.

Endereço da sede principal da instituição: Avenida Mascote. nº1171. **CEP:** 04363-001. **Telefones para contato:** 555221404/5641.

End. Eletrônico: casadapraça@yahoo.com.br, caritasstoamaro@terra.com.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Então qual o endereço que trabalha com meninos(as) em situação de rua? Praça Salim Farah Maluf, nº186. **Bairro:** Santo Amaro.

Programas/Projetos da Instituição: Centro de Convivência Casa da Praça: atividades sócio-educativas em meio aberto. Acolhimento Cidadão: casa de acolhimento com atendimento 24 horas. Trabalhos desenvolvidos com famílias de um bairro em situação de vulnerabilidade e risco, entre outras ações.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: O trabalho é desenvolvido dentro de uma perspectiva de Pedagogia da Presença, com educação de rua, acolhida no espaço, atividades sócio-educativas, e oficinas como estratégias de estabelecimento e vínculos, levantamento do histórico pessoal e social, abordagem de motivações para mudanças de comportamento, visitas domiciliares buscando a melhora da qualidade de vida da criança e do adolescente atendido.

Bairros/Regiões em que atuam: educação de rua é feita na região de Santo Amaro, mas o atendimento nas oficinas é feito à crianças e adolescentes de diversas regiões.

17. Nome da instituição: Projeto Quixote.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Professor Francisco de Castro, nº92. **Bairro:** Vila Clementino. **CEP:** 04020-050.

Telefones para contato: 55719476/55729574. **End. Eletrônico:** quixote@psiquiatria.com.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Sim (x)

Principais objetivos: trabalhar na prevenção, atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e suas famílias.

Programas/Projetos da Instituição: atendimento da saúde global (questões médicas, psicológicas, pedagógicas, psiquiátricas, etc). Oferta de oficinas lúdicas e pedagógicas.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: estabelecimento de relações usando diversos pretextos para conseguir abordá-las; aproximação com jogos lúdicos; estabelecimento de

vínculos; oficinas de acolhimento; assessoria a outros serviços tais como: abrigos, recursos da LOAS, atividades esportivas, etc.

Bairros/regiões em que atuam: o Projeto Quixote ainda que se localize na Vila Mariana atende a população de São Paulo e grande São Paulo.

Centros de atividades diurnas e casas abrigo:

18. Nome da instituição: Assistência e Promoção Social Exército de Salvação - Projeto Três Corações. **Sigla:** APROSES- Projeto Três Corações.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Juá, nº264. **Bairro:** Bosque da Saúde. **CEP:** 04138-020.

Telefones para contato: 5591-7070.

End. Eletrônico: exercitodesalvacao@salvos.org.com.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (X)

Então qual o endereço que trabalha com meninos(as) em situação de rua? Rua Taguá, nº209. **Bairro:** Liberdade.

Telefones para contato: 32750614/32718511.

Programas/Projetos da instituição: O Projeto Três Corações é dividido em duas Fases. A Fase I oferece oficinas educacionais para crianças e adolescentes de sete a dezessete anos e onze meses, provindos da FEBEM (semiliberdade e liberdade assistida). São oferecidas oficinas de: música, iniciação à computação, artesanato, arte em madeira e reforço escolar. A Fase II oferece abrigos às crianças e aos adolescentes em situação de risco, provindas dos Conselhos Tutelares, Programa Criança Cidadã, S.O.S. Criança e Fóruns, todos com termo/ordem de abrigamento expedidos por órgão competente. O programa oferece casa, alimentação, vestuário, educação, orientação individual e estrutura de lar aos assistidos. Concomitantemente oferecem suporte às famílias para que se reorganizem com vistas à reinserção das crianças e dos adolescentes em suas famílias.

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: as crianças são encaminhadas ao abrigo, geralmente pelo S.O.S. criança e pelo Programa Criança Cidadã.

Bairros/Regiões em que atuam: Liberdade e Cambuci, porém atendemos crianças e adolescentes provenientes de várias regiões da cidade.

19. Nome da instituição: Fundação Francisca Franco.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Nestor Pestana, nº136.

Bairro: Consolação. **CEP:** 01303-010.

Telefones para contato: 31202342. **End. Eletrônico:** fcafranco@uol.com.br

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Sim (x)

Principais objetivos: Capacitar o ser humano para o pleno exercício da cidadania, integrando-o de forma produtiva à sociedade.

Programas/Projetos da instituição: Programa de Proteção Integral - atendimento a 120 pessoas que se encontravam em situação de risco pessoal e social. Casa da Mamãe - atende mulheres vítimas de violência doméstica sob a perspectiva de gênero, bem como seus filhos. Casa Semeia – atende crianças e adolescentes da comunidade entre 03 a 17 anos e 11 meses, especificamente grupos de irmãos. Casa da Menina Mãe I - atende adolescentes gestantes, bem como seus bebês. Casa da Menina Mãe II - atende adolescentes, mães com filhos maiores de 09 meses. Programa de Educação Profissionalizante - Oficina de moda para jovens excluídos de 14 a 18 anos.

Bairros/regiões em que atuam: -----

Educação de rua e casa abrigo:

20. Nome da instituição: Associação Beneficente Santa Fé.

Endereço da sede principal da instituição: Rua Bartolomeu de Gusmão, nº229. **Bairro:** Vila Mariana, **CEP:** 04111-020.

Telefones para contato: 55490564.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Não (x)

Então qual o endereço que trabalha com meninos(as) em situação de rua? R. França Pinto, nº 174, Vila Mariana; Avenida Indianópolis, nº 3186, Planalto Paulista. **Telefones para contato:** 55490223/5589-9455.

Principais objetivos: Atender crianças e adolescentes em situação de risco ou vítimas de violência doméstica.

Programas/Projetos da instituição: Educação de rua, Abrigos, Projeto Emancipação, Assistência psico-social às famílias.

Formas de abordagens e trabalhos: educação de rua e abrigo em ambientoterapia.

Bairros/regiões em que atuam: Centro da cidade, Santo Amaro.

21. Nome da instituição: Comunidade Evangélica Nova Aurora. **Sigla:** CENA

Endereço da sede principal da instituição: Rua Aurora, nº72. **Bairro:** Santa Ifigênia. **CEP:** 01274-000.

Telefones para contato: 3331 4471.

End. Eletrônico: cenamissao@uol.com.br.

Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua? Sim (x)

Principais objetivos: apoiar, restaurar, resgatar o indivíduo marginalizado, tais como adulto, criança, adolescente, para a sociedade.

Programas/Projetos da Instituição: Casa em Juquitiba; Clube de Misericórdia (em andamento).

Formas de abordagens e trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua: contatos, triagens, encaminhamentos para outras instituições, famílias quando necessário, e outros serviços prestados de acordo com a necessidade de cada um.

Bairros/Regiões em que atuam: Centro Velho, Estação da Luz, Santa Ifigênia e Sé.

*

Passo em seguida a expor outros dados obtidos por meio dos questionários. Por uma questão ética, procurei evitar a exposição de informações sigilosas das instituições, ou que pudessem prejudicá-las. A apresentação dos dados no formato de tabelas pareceu-me o mais adequado nessa tarefa, além de possibilitar melhor visualização e compreensão das respostas dos questionários.

Em algumas questões (refiro-me às questões expostas nas tabelas 7, 8, 13, 21, 22, 23, 24 e 25) o índice de perguntas que não foram respondidas foi alto, em alguns casos superando 50%. E foram sempre as mesmas instituições que não responderam. Não posso, com alguma certeza, esclarecer os motivos disso. Suponho que essas ONGs ou não entenderam, ou não souberam responder as questões, ou preferiram não dar a informação solicitada, o que levanta um grande problema das ONGs: a falta de transparência.

Ressalto, ainda, que várias questões sugeridas nas análises das tabelas serão retomadas no próximo item (4.3), quando utilizarei o material obtido com as entrevistas.

Tabela 1

Principais grupos atendidos (admitia mais de uma resposta)	Nº
Meninos(as) de famílias com baixa renda	11
Meninos(as) em situação de rua	18
Meninos(as) órfãos	6
Outros	7
Não responderam	1
Total	43

A partir dessa tabela constata-se que as instituições, embora tenham como público principal os meninos(as) de rua (18), já que era o objetivo da pesquisa, abrangem como público também outros grupos sociais, como crianças e adolescentes provindos de famílias com baixa renda (11). É preciso

chamar a atenção para a dificuldade de definição da situação de crianças e adolescentes, visto que, inseri-los num determinado conceito como *meninos(as) de rua* ou *meninos na rua*, restringe suas vidas à classificações que nem sempre correspondem à sua realidade, muito mais complexa que as denominações usadas.

Tabela 2

Regime de funcionamento	Nº
Casa abrigo	2
Educação de rua	5
Centro de atividades diurnas	1
Casas de acolhida	3
Educação de rua e casa de acolhida	2
Abrigo e educação de rua	2
Abrigo e atividades diurnas	2
Abrigo e casa de acolhida	1
Atividades diurnas e casa de acolhida	2
Ed. de rua e centro de atividades diurnas	1
Total	21

As organizações que trabalham com educação de rua, junto com outras atividades, somam (10), e são a maioria das instituições pesquisadas. Esse trabalho possui uma enorme importância, pois é a forma de estabelecimento dos primeiros contatos com as crianças e os adolescentes e, também, um dos que demanda menores custos para a realização. Ainda observamos nessa tabela a existência de (8) casas de acolhida (algumas instituições exercem esse trabalho junto com outras atividades), equipamentos para permanência temporária do menino(a), e que trabalham na preparação e reinserção das crianças e dos adolescentes em suas famílias de origem. Caso não seja possível, os meninos(as) são encaminhados para as casas abrigo. Essas últimas totalizam (7) equipamentos e são um local de permanência mais permanente para a criança e o adolescente que ainda não conseguiu voltar para sua família ou para outra substituta⁴⁴.

⁴⁴ As explicações detalhadas sobre os programas citados aqui encontram-se no capítulo 4.3.

Embora a quantidade de equipamentos seja expressiva, os participantes do *FDDCA-Sé/SP* apontavam constantemente o número reduzido de vagas. Esse fato deve-se, principalmente, ao excesso de encaminhamentos dos meninos(as) de rua que se encontram no centro de São Paulo para as instituições do centro, e não para aquelas mais próximas das suas residências de origem (até pela falta de equipamentos nessas regiões), e à dificuldade de reinserção das crianças e dos adolescentes em suas famílias de origem ou em famílias substitutas, o que impede a abertura de novas vagas.

Tabela 3

Tempo de funcionamento das entidades	Nº
1 a 5 anos	4
6 a 15 anos	11
16 anos ou mais	4
Não responderam	2
Total	21

Como já foi constatado em pesquisas anteriores (cf. FERNANDES y CARNEIRO, 1994) com organizações não-governamentais, seu crescimento foi impulsionado de uns 15 anos para cá (15), e o número continua se expandido (existem 4 organizações com criação recente, ou seja, com menos de 6 anos). Também destaco que no campo de assistência às crianças e aos adolescentes existem organizações mais antigas, com mais de 16 anos de existência (4). Essas são geralmente instituições religiosas, e constituem um campo consolidado no atendimento aos meninos(as) de rua.

Tabela 4

Origens da instituição	Nº
Laica	6
Protestante	7
Católica	7
Não responderam	1
Total	21

Pode-se observar na tabela o predomínio de organizações ligadas à religiões nesse tipo de atendimento (14), metade ligada à Igreja Católica e a outra metade a protestantes. A preocupação das organizações vinculadas a instituições religiosas no trato com questões sociais já é antiga no Brasil. Porém, há um considerável número de instituições de origem laica (6). Grande parte das instituições atua de forma semelhante, embora suas origens sejam diversas.

Tabela 5

Ligações da instituição	Nº
Nenhum	5
Religião Protestante	6
Religião Católica	6
Diversas religiões	1
Universidade	1
Não responderam	2
Total	21

Constato aqui que as respostas da tabela anterior, que mostraram a origem das instituições, são quase as mesmas das ligações das instituições (com exceção de 3 instituições) o que indica um compromisso das mesmas com suas origens. Chamo a atenção novamente para o fato de que as ligações não determinam um trabalho diferenciado com meninos(as) de rua.

Tabela 6

Problemas mais graves que a instituição enfrenta (admitia mais de uma resposta)	Nº
Escassez de recursos financeiros	12
Dificuldade em trabalhar c/ os meninos(as)/família	2
Falta de apoio/reconhecimento de órgãos públicos	4
Falta de apoio/reconhecimento da sociedade	2
Outros	3
Não responderam	3
Total	26

As instituições apontaram como problema mais grave enfrentado a falta de recursos financeiros (12). Este é o motivo de fechamento de várias ONGs. Embora muitas tenham convênios e recebam doações de outros setores, como aponto adiante, as ONGs reclamam da falta de um investimento maior nessa área.

Tabela 7

Causas do desligamento dos meninos(as) (admitia mais de uma resposta)	Nº
Profissionalização	3
Entrega aos pais ou responsáveis	11
Haver atingido a maioridade	6
Transferência p/ outras instituições	7
Fuga	5
Perda de contato	6
Não responderam	7
Outros	6
Total	51

Somando os desligamentos relacionados à profissionalização, entrega aos pais ou responsáveis e haver atingido a maioridade (20 ao todo), constato uma certa positividade no atendimento aos meninos(as) de rua. Contudo, esses dados não significam que a criança ou o adolescente tenha permanecido em casa ou tenha conseguido condições de vida ideais para sua sobrevivência. Também destaco números ligados a fugas e perda de contato, o que nos leva a vislumbrar a dificuldade de trabalho na reinserção das crianças e dos adolescentes de rua em suas famílias. Ressalto a alta evasão de respostas a essa questão (7), o que pode caracterizar a ausência de controle sobre o desligamento dos meninos(as) das instituições.

Tabela 8

Ações educativas promovidas pela instituição (admitia mais de uma resposta)	Nº
Cursos profissionalizantes	8
Matrícula em escolas públicas	12
Oficinas culturais e esportivas	14
Outros	1
Não responderam	6
Total	41

Observa-se nessa tabela a importância conferida à educação, ao lazer e aos esportes, o que contrasta com a imagem de instituições que enclausuram crianças e adolescentes, levando à constatação da realização de trabalhos direcionados à formação e ao bem-estar dos meninos(as).

Tabela 9

Quanto à socialização das crianças e dos adolescentes, esta instituição promove (admitia mais de uma resposta)	Nº
O encaminhamento dos meninos(as) a empregos	8
O encaminhamento dos meninos(as) aos seus pais ou responsáveis	12
A colocação dos meninos(as) em outras residências	5
O encaminhamento para casas abrigos	13
Não responderam	5
Outros	2
Total	45

Novamente aparece um grande número de encaminhamentos às casas abrigos (13), embora o ideal fosse a reinserção dessas crianças e adolescentes em suas famílias de origem ou em famílias substitutas⁴⁵.

⁴⁵ De acordo com o ECA (1990, Título II, Capítulo II, Parágrafo único): “O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando a privação da liberdade”.

Contudo, o encaminhamento aos abrigos não significa a permanência das crianças e dos adolescentes lá, pois o trabalho de ressocialização da criança e do adolescente no ambiente familiar continua.

Tabela 10

Acompanham os meninos(as) após seu desligamento?	Nº
Não	4
Sim	14
Não responderam	3
Total	21

Embora grande parte das instituições acompanhe os meninos(as) após o desligamento (14), ainda existe organizações que não o fazem (4). Encaminhar as crianças e os adolescentes para suas casas de origem ou casas de parentes sem o devido acompanhamento, pode resultar na volta dessas crianças e adolescentes às ruas, o que evidencia a importância dessa etapa do trabalho e a atenção que a mesma deve receber. Contudo, essa falta de acompanhamento pode ocorrer por ausência de informações sobre o paradeiro da criança ou do adolescente. O acompanhamento listado pelas instituições que responderam essa questão realiza-se através de visitas domiciliares e contatos telefônicos.

Tabela 11

Realizam trabalhos com as famílias dos meninos(as)?	Nº
Não	4
Sim	15
Não responderam	2
Total	21

Observa-se a predominância de instituições que realizam trabalhos com as famílias dos meninos(as) (15), parte essencial do trabalho de reinserção das crianças e dos adolescentes. Isso porque, se voltarem para um ambiente

igual ao que viviam quando moravam em suas casas, os meninos(as) tendem a desligar-se novamente. O trabalho com as famílias não deve ser feito somente antes dos meninos(as) voltarem para casa, mas também após estarem com suas famílias.

Tabela 12

Informações sobre os profissionais que trabalham nas 17 instituições que responderam essa questão			
	remunerados	Voluntários (ativos)	Média de voluntários esporádicos
	Nº	Nº	Nº
Educadores	116	31	25
Administradores	13	2	0
Assistentes Sociais	15	4	1
Psicólogos	8	6	0
Sociólogos	2	1	0
Médicos	1	2	1
Dentistas	1	1	0
Enfermeiros	2	2	0
Advogados	3	4	0
Instrutores de ofícios	2	5	0
Outros	19	22	0
Total	182	80	27

Verifica-se, nessa tabela, a predominância de profissionais remunerados, embora seja grande o número de voluntários, a maioria ativos, com exceção dos instrutores de ofícios, em que o número de profissionais voluntários (5) supera o número de remunerados (2). Esse dado é preocupante, considerando a importância da profissionalização adequada aos meninos(as) de rua para que tenham um futuro melhor. Também observamos a relevância do número de educadores, o que ressalta a importância da área da educação no trabalho com meninos(as) de rua, embora não signifique que os educadores sejam formados em pedagogia. Aliás, não pude concluir, só com base nessa tabela, qual é o real preparo e especialização dos profissionais envolvidos nas diversas atividades.

Tabela 13

Quais as exigências para as pessoas tornarem-se voluntárias (admitia mais de uma resposta)	Nº
Compromisso com o comparecimento	7
Conhecimento sobre a questão dos meninos(as) de rua	4
Interesse p/ trabalhar c/ meninos(as) de rua	1
Outros	4
Não responderam	6
Total	22

Houve um alto índice de ausência de respostas a esta questão (6), o que pode indicar a falta de exigências para o voluntariado. O compromisso com o comparecimento aparece como a principal exigência para o trabalho com meninos(as) de rua (7), seguidos do conhecimento sobre a questão, com (4) respostas.

Tabela 14

Os educadores realizam algum tipo de treinamento antes de trabalharem?	Nº
Não realizam	7
Realizam	12
Não responderam	2
Total	21

Embora predomine o preparo dos profissionais no trabalho com meninos(as) de rua (12), ainda há um número significativo de trabalhadores que não realizam cursos e treinamentos (7), o que não desqualifica o atendimento, visto que muitos já possuem experiência ou a adquirem no próprio decorrer do trabalho, orientado pelos profissionais que já atuam na área. Quando pedi para que fossem resumidos esses treinamentos, poucas pessoas responderam à questão. Entretanto, quando o fizeram, contaram que realizam capacitações (duas instituições responderam assim), discussões

sobre o tema, supervisões institucionais e psicológicas, estágios e orientações (uma resposta para cada item).

Tabela 15

E quando estão trabalhando, realizam atividades de reciclagem?	Nº
Não realizam	3
Realizam	16
Não responderam	2
Total	21

A realização de reciclagem dos profissionais que já estão atuando nesse campo mostra-se relevante (16). Novamente houve um baixo número de respostas sobre os tipos de atividades desenvolvidas. Mas todos que responderam a questão destacaram a participação em cursos (três respostas), além de congressos, encontros e discussões mais aprofundadas sobre o tema (uma resposta para cada item).

Tabela 16

Instituições registradas no CMDCA	Nº
Registradas	13
Não registradas	5
Não responderam	3
Total	21

Mais da metade das instituições são registradas no CMDCA (13), órgão responsável pelo registro, de acordo com o ECA (1990). Entretanto, há um número significativo de instituições que não estão registradas (5), o que torna obscuro se suas atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com as diretrizes estabelecidas no Estatuto (1990). Esses dados também apontam o desconhecimento de muitas ações desenvolvidas com os meninos(as) de rua, visto que o órgão que seria responsável pelo registro e fonte de consulta de todas as organizações (o CMDCA) não o possui.

Tabela 17

Esta instituição enquadra-se na definição "organização sem fins lucrativos e de utilidade pública"?	Nº
Sim	17
Não	0
Não responderam	4
Total	21

Nota-se que todas as instituições que responderam essa questão enquadram-se na definição “sem fins lucrativos e de utilidade pública”, definição que caracteriza as organizações não-governamentais. É devido a essas respostas, entre outros fatores, que chamo as instituições que trabalham com crianças e adolescentes em situação de rua no centro de São Paulo de ONGs.

Tabela 18

Esta instituição possui convênio com o governo?	Nº
Não	7
Sim	12
Não responderam	2
Total	21
E o que mudou depois do convênio?	Nº
Melhorou o atendimento	3
Aumentou a capacidade do atendimento	4
Não responderam	3
Outros	2
Total	12

Observa-se que a maior parte das organizações possui convênios com órgãos públicos (12) e que os principais ganhos com esses convênios foram o aumento da capacidade de atendimento (4) e a melhoria do mesmo (3). Portanto, o trabalho a partir de convênios constitui-se no modo mais

recorrente de atendimentos, e esses são considerados pelas próprias organizações como responsáveis pela ampliação e melhoria do atendimento.

Tabela 19

Listar Secretarias com as quais possuem convênios	Nº
Secretaria Municipal de Assistência Social	7
Secret. Estadual e Municipal de Assist. Social	1
Secret. Estadual de Assist. e Desenvolvimento Social	1
Não responderam	3
Total	12

Como já descrevi neste trabalho, o órgão que estabelece o maior número de convênios com as ONGs que atuam na área pesquisada é a Secretaria Municipal de Assistência Social (7), responsável legal pelo atendimento aos meninos(as) de rua. Os conveniamentos acontecem de acordo com as regiões abrangidas pelas subprefeituras. No caso do centro de São Paulo, o órgão responsável pelo atendimento aos meninos(as) de rua através de convênios é a SAS/Sé.

Tabela 20

Modos de fiscalização (admitia mais de uma resposta)	Nº
Secretaria Municipal de Assistência Social	6
Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social	2
Sec. Estadual e Municipal de Assistência Social	1
Conselhos tutelares	2
Através das instituições ou pessoas que fazem doações	7
Pela comunidade	3
Outros	1
Não responderam	4
Total	26

O papel de fiscalizar o trabalho desenvolvido pelas instituições é exercido prioritariamente pelos organismos que financiam o atendimento, o que demonstra a responsabilidade dos financiadores no acompanhamento da

realização de um trabalho adequado, de acordo com suas concepções. A tabela também deixa clara a ausência de fiscalização feita pela própria comunidade, pelos espaços de discussões e participação popular, como o *FDDCA-Sé/SP*.

Tabela 21

Representantes em espaços de discussões (admitia mais de uma resposta)	Nº
FDDCA/Sé-SP	7
Fórum dos Educadores	7
FMDCA	3
CMDCA	3
Outros	1
Nenhum	2
Não responderam	8
Total	31

Constata-se nessa tabela ainda uma pequena participação dos representantes das organizações nos espaços de discussões sobre as questões que envolvem crianças e adolescentes. Quando há essa participação, a mesma concentra-se no *FDDCA/Sé-SP* e no *Fórum dos Educadores*, espaços em que são tratadas questões específicas dos meninos(as) de rua. Vale ressaltar que, como observei nas reuniões que presenciei, muitos dos representantes participam de vários espaços de discussões, enquanto a maior parte das instituições não envia nenhum representante. A baixa participação, como observei nas reuniões nos espaços de discussões listados acima, deve-se a um descrédito, por parte dos profissionais das instituições, em relação à eficácia das discussões realizadas nos mesmos e, também, à falta de tempo por parte dos profissionais das instituições, geralmente encarregados de várias tarefas dentro de suas organizações. Contudo, a participação nesses espaços é extremamente importante na luta em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, visto o caráter de mobilização, denúncias e cobranças presentes nesses

espaços. Os espaços também oferecem a possibilidade de conhecer o trabalho de outras organizações e de se estabelecer contatos.

Tabela 22

Como vocês cobram do poder público (admitia mais de uma resposta)	Nº
Através dos fóruns	4
Conselho tutelar	2
Reuniões técnicas	4
Não responderam	15
Total	25

Houve uma grande abstenção na resposta dessa pergunta, talvez pela falta de compreensão da mesma ou porque não há, efetivamente, mecanismos de cobrança (15 instituições não responderam). Entretanto, os que responderam utilizam os *Fóruns* (4) e as reuniões técnicas (4) como espaços para a cobrança do poder governamental. Essas últimas são realizadas pelas organizações conveniadas com o órgão público responsável pelo convênio.

Tabela 23

Fontes de recursos	Nº
Doações pessoais	3
Secretaria Municipal de Assistência Social	7
Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social	2
Não responderam	9
Total	21

Essa foi outra questão com um alto número de abstenções (9 instituições não responderam). Todavia, os órgãos públicos são a principal fonte de recursos (9), dentro da diretriz de atendimentos sob a forma de convênios⁴⁶.

⁴⁶ Retomarei a questão do financiamento dos programas das ONGs pelos órgãos públicos no item 4.3. Também apresento o valor dos recursos repassados pela Secretaria responsável pela gestão da Assistência Social para todos os projetos das instituições que têm convênio com a prefeitura no trabalho com meninos(as) de rua no centro de São Paulo (anexo 7.5, pesquisado em julho de 2005).

Tabela 24

Outros tipos de ajuda* (admitia mais de uma resposta)	Nº
Vestuários	11
Alimentação	10
Material de trabalho	1
Outros tipos de ajuda	1
Não responderam	7
Total	30

*citadas como oriundas de doações pessoais e internacionais

Novamente muitas organizações não responderam uma pergunta que se referiam às fontes de recursos (7 nessa questão). Nas respostas obtidas sobre a colaboração por meio de doações, excluindo aqui as ajudas financeiras, prevaleceram as doações de vestuário e alimentação (11 e 10 respectivamente).

Tabela 25

Os financiadores fazem quais tipos de exigências	Nº
Não fazem	2
Relatórios	2
Tratamento digno	3
Resultados satisfatórios	1
Não responderam	13
Total	21

De novo observamos que muitas organizações não responderam também essa questão (13 questionários não tiveram este item respondido), talvez porque muitos financiadores não fazem nenhum tipo de exigência, ou simplesmente porque não houve interesse na resposta da mesma.

Tabela 26

Quais serviços de órgãos externos essa instituição utiliza?*			
	Privado	ONG	Público
	Nº	Nº	Nº
De recreação	6	5	9
Assistenciais	3	5	12
De instrução	1	3	9
Outros	1	1	3
Total	11	14	33

* somente 15 instituições preencheram integralmente essa questão.

Há um predomínio de utilização por parte das organizações de serviços públicos, aqui incluídos escolas, hospitais, parques públicos, etc. Porém, serviços privados e de outras ONGs também são usados.

Tabela 27

Vocês conhecem os trabalhos desenvolvidos por outras instituições?	Nº
Não	0
Sim	19
Não responderam	2
Total	21

Todas as organizações que responderam essa questão (19) confirmam o conhecimento do trabalho de outras instituições. O que não significa que as instituições troquem experiências e atuem conjuntamente.

Tabela 28

Esta organização age em conjunto com outras?	Nº
Sim	15
Não	2
Não responderam	4
Total	21

Complementando a tabela anterior, constatou-se que grande parte das organizações age em conjunto com outras (15). Isso devido à complexidade do trabalho para o atendimento dos meninos(as) de rua, que exige etapas e procedimentos diferentes, exercidos por diversas instituições, dificultando a atuação isolada das organizações. Como exemplo, cito o trabalho de educação de rua, que encaminha os meninos(as) para casas de acolhida e essas para os abrigos, ou seja, são necessários outros equipamentos para que o trabalho seja realizado.

4.3 - A parceria com o poder público e a perda da autonomia

A impressão que nos chega, de que há poucas iniciativas dirigidas aos meninos(as) de rua, não é verdadeira. A quantidade de programas destinados aos meninos(as) de rua foi uma das minhas principais surpresas ao fazer esta pesquisa⁴⁷. Além de haver muitas instituições, essas interferem diretamente no cotidiano dos meninos(as), que conhecem e usam os equipamentos⁴⁸. Não que isso signifique a saída dos meninos e meninas das ruas, mas as organizações oferecem alguns cuidados necessários para a sobrevivência deles e os estimulam a respeitar normas socialmente aceitas como ideais. Conforme o texto seguinte:

Nas localidades que contam com um maior número de instituições de apoio – governamentais, religiosas ou privadas - como é o caso da praça da Sé e suas adjacências, os meninos têm parte significativa de seu tempo cotidiano ocupado no ir-e-vir de uma para outra. (...) freqüentar com maior assiduidade as instituições não os afasta, em definitivo, das ruas ou das atividades infratoras. Contudo, o uso das instituições é importante: elas estimulam os meninos a seguir determinadas regras e eles passam a ser objeto de um cuidado mais sistemático. (Gregori, 2000b:103 e 104).

Encontrei uma variedade muito grande de princípios e metodologias entre as organizações que trabalhavam com meninos(as) de rua. O assistencialismo estava presente em várias das abordagens, enquanto poucas organizações praticavam a educação para a cidadania.

O assistencialismo, no trabalho com os meninos(as) de rua, consiste em dar para a criança e adolescente aquilo que precisam para a sua sobrevivência nas ruas. Muitas organizações e pessoas que se dedicam ao trabalho com meninos(as) de rua atuam dessa forma, oferecendo serviços,

⁴⁷ Não quero afirmar que há pessoas e recursos suficientes para atender os meninos(as) de rua, somente que muitas ações são realizadas.

⁴⁸ Conversando com os meninos(as) de rua podemos perceber que eles conhecem todas as instituições.

roupas e comida, pautados na concepção de que a vida das crianças e dos adolescentes nas ruas deve ser a menos pior possível.

Há outra metodologia de trabalho com os meninos(as), baseada na educação para a cidadania, que considera equivocada essas doações, já que cabe aos profissionais reinserir essas crianças e adolescentes em suas casas de origem, provocando a reflexão no menino(a) do quanto a rua é ruim. A diferença básica entre essas duas linhas metodológicas é apontada por um dos entrevistados:

O assistencialista é aquele que provê uma necessidade, mas não trabalha com aquele indivíduo, aquele educando, a capacidade dele, não potencializa os recursos dele para que ele mesmo consiga. Você não trabalha com a autonomia dele. Você só satisfaz a necessidade dele, e não trabalha para que ele desenvolva a capacidade. Isso é assistencialismo. Educação é exatamente o contrário. Você trabalha com a autonomia do outro, com os potenciais, as capacidades que o outro tem, para que ele mesmo se mobilize e possa buscar a satisfação de suas necessidades. (entrevista B).

A perspectiva que orienta o trabalho desse entrevistado acredita que, se os meninos(as) têm supridas algumas necessidades nas ruas, não vão querer sair delas para voltarem às suas casas. Casas que, freqüentemente, se encontram em uma situação precária. Com o assistencialismo, os meninos(as) ficam mais acostumados às ruas, já que lá são satisfeitas partes das suas necessidades, tornando o trabalho de convencê-los a voltar para a casa mais difícil. Essas idéias estão em outro trecho da entrevista:

(...) isso atrapalha muito nosso trabalho. Se *(os meninos)* eles não tivessem isso, eles olhariam para a rua como um problema muito mais facilmente. Esse é o tipo de coisa que torna o trabalho de problematização muito mais difícil. Muitas vezes o menino vem de uma situação de miséria em casa e, na rua, ele tem tudo que ele não tinha em casa. (entrevista B).

Não há um consenso sobre um método adequado para trabalhar com crianças e adolescentes em situação de rua. Essa também era uma das questões mais discutidas no *FDDCA/Sé-SP*. De um lado posicionavam-se aqueles que defendiam um maior número de equipamentos destinados à acolhida dos meninos(as) de rua, e do outro lado estavam as pessoas que privilegiavam o trabalho com as famílias dos meninos(as), para que eles voltassem e permanecessem em suas casas.

Porém, as ações assistencialistas prevalecem nesses atendimentos. Isso devido, entre outros motivos, ao desconhecimento de outras abordagens, ao longo tempo em que o assistencialismo está presente nas práticas e, também, pela dificuldade de aplicação da abordagem educativa, que demanda mais tempo e maior preparo dos profissionais. Na maior parte das instituições os trabalhos mesclavam-se e eram oferecidos recursos como comidas, roupas, assistência odontológica, brincadeiras, enquanto tentava-se trabalhar com a volta dos meninos(as) para suas casas, tarefa que nem sempre contava com um número adequado de profissionais.

Os métodos pedagógicos não são bem definidos nas instituições, tornando difícil classificá-las como assistencialistas ou educativas. Em algumas organizações as atividades são claramente voltadas para o suprimento de carências materiais, sem um comprometimento maior com a reinserção das crianças e dos adolescentes nas suas casas. Em outras instituições pude perceber que o trabalho de educação voltado para a cidadania era o foco principal.

Entendo que a discrepância nas visões de atendimento está relacionada com a pluralidade de instituições pertencentes ao campo das organizações não-governamentais. Hoje as instituições de cunho religioso, historicamente presentes no atendimento à infância carente no Brasil, atuam na mesma área que organizações laicas criadas durante o período da ditadura militar no Brasil (1964-1985) e que lutavam pela concretização dos direitos e pelo

desenvolvimento da cidadania⁴⁹. Corroborando essa afirmação, a tabela 3 (item 4.2) apresenta o tempo de constituição das organizações⁵⁰: a maior parte das ONGs (15) foi criada na década de 90, ou seja, após a formulação dos direitos das crianças e dos adolescentes e, por isso, já tendo como modelo de atuação a defesa desses direitos, entendendo as crianças e os adolescentes como cidadãos.

Todas essas organizações, que tiveram diferentes processos de criação, pautadas em diversas visões, hoje são chamadas de ONGs e, de acordo com a tabela 17 (item 4.2) todas elas se autodenominam “organizações sem fins lucrativos e de utilidade pública”. Também atuam na mesma área: atendendo grupos sociais carentes de serviços e da concretização de direitos básicos. Há uma interpenetração de abordagens metodológicas que torna impossível uma afirmação quanto ao caráter da instituição. Se grande parte das organizações ainda são ligadas às instituições religiosas, o discurso presente no ECA (1990) da defesa de direitos, e muitas normas estabelecidas na mesma legislação, foram incorporadas, tornando mais difícil a definição das organizações⁵¹. Prova disso é que as diretrizes do ECA (1990) estavam no discurso de todos os entrevistados desta pesquisa.

Citamos novamente Landim para esclarecer essa questão:

(...) essas entidades assistenciais, de tradição privatista, também passam pouco a pouco a desenvolver uma atuação no espaço público, adotando o discurso da cidadania, estabelecendo relações com o Estado dentro de novos marcos, exatamente em caminhos abertos por ONGs e movimentos sociais (conselhos e orçamentos participativos são apenas um exemplo de terrenos institucionais mais visíveis onde isso se dá). Pode-se então dizer que aquelas entidades tendem a se publicitar, ou se politizar (...) há nesse caso um terreno

⁴⁹ Na tabela 4 (item 4.2) apresentei o predomínio de organizações ligadas as religiões nesse tipo de atendimento (14), metade ligada à Igreja Católica e a outra metade a protestante. Instituições de origem laica eram 6.

⁵⁰ De acordo com a tabela, as organizações não-governamentais com criação de 15 anos para cá somavam 15, organizações com menos de 6 anos eram 4, e organizações com mais de 16 anos de existência também eram 4.

⁵¹ A discussão sobre a dificuldade de caracterização das ONGs foi desenvolvida na introdução (cap. 1) deste trabalho.

cujas fronteiras de identidades vão-se tornando muitas vezes fluídas, entre essas “novas chegadas” ao campo da luta cidadã e as ONGs estabelecidas. (Landim, 2002: 32 e 33).

Geralmente as histórias contadas pelos entrevistados sobre a criação das instituições relatam iniciativas pessoais provocadas pelo quadro de necessidades do centro de São Paulo, que resultaram em ações primeiramente assistencialistas dirigidas aos meninos(as) de rua. As atividades foram transformando-se de acordo com as necessidades das crianças, com a evolução da visão e dos modelos de atendimentos propostos aos meninos(as) de rua, e com as experiências de trabalhos com as crianças e os adolescentes. Claro que tais mudanças foram diferentes em cada organização.

Essa mistura de métodos e objetivos acrescenta (e poderia acrescentar mais) ao trabalho com os meninos(as) de rua, na medida em que a troca de experiências ajuda as próprias organizações a repensarem suas atuações. Contudo, várias atividades destinadas às crianças e aos adolescentes são prejudicadas, visto que há uma descontinuidade do trabalho, pois os meninos(as) que já estavam sendo atendidos por determinados profissionais são abordados por outras pessoas de uma forma diferente. Assim demonstra o seguinte trecho:

A rua tem uma coisa, que é o fator que mais dificulta esse trabalho todo, que é a descontinuidade dos encontros. Então você tá indo com um menino, e já está lá na fase de problematização, por exemplo. Aí acontece o encaminhamento. O menino já estava quase decidindo ir mesmo, aí vem outro e encaminha, às vezes, apressadamente. Ele bate e volta. E aí já não quer saber de mais nada. Ele volta com raiva do lugar onde ele foi: “Não, não quero saber. Nem vem me falar em sair da rua. Tô bem aqui...” Aí o trabalho retrocede. (entrevista B)

No convênio com a prefeitura a abordagem educativa é privilegiada. Contudo, como já apontamos, há uma interpenetração de abordagens

metodológicas que torna impossível uma afirmação quanto ao caráter da instituição.

Se há diferenças de métodos, as organizações concordam nos objetivos que os trabalhos devem seguir: reinserir a criança e o adolescente em situação de rua nas famílias de origem. Essas foram as respostas tanto dos questionários (item 4.2), ao relatarem os objetivos das instituições, como dos entrevistados, quando responderam a mesma pergunta. Cito apenas uma delas:

Se houver possibilidade de reintegração familiar, esse é o primeiro passo. É o objetivo maior. Se não há possibilidade de reintegração familiar, aí a gente permanece com a criança e o adolescente e vamos ver outras possibilidades de encaminhamento, ou um abrigo. (entrevista A).

O atendimento aos meninos(as) de rua no município de São Paulo é exercido de acordo com as diretrizes da Constituição de 1988, que propõe a descentralização dos programas e a participação da sociedade civil organizada na execução desses. Nesse sentido, as ações governamentais na área da assistência social retomam as diretrizes da Constituição Federal, e se efetivam com base nos dispositivos expostos na LOAS (1993), entre os quais destaco:

I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como à unidades beneficentes e de assistência social; II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e controle das ações em todos os níveis. (Baptista, 2002:36).

As diretrizes de atendimento às crianças e aos adolescentes estão expostas de forma mais minuciosa no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que também privilegia a ação das organizações não-governamentais

na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Como explicita o Artigo 86 do Livro II do ECA:

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (ECA, 1990).

O ECA (1990) criou formas de participação conjunta entre governo e ONGs nas políticas públicas. Foram estabelecidos os conselhos de co-gestão da criança (Livro II, Título I, Cap. I, Art. 88) e criados o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e dos Adolescente (CMDCA), o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e dos Adolescente (Condeca) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e dos Adolescente (Conanda)⁵². Exporei sucintamente as atribuições do Conselho Tutelar e do CMDCA por estarem envolvidos diretamente na pesquisa proposta nesta dissertação.

Cabe aos Conselhos Tutelares, eleitos pela comunidade, abranger uma determinada região do município, aplicar medidas de proteção à criança e ao adolescente, aconselhar os pais, requisitar serviços públicos e assessorar o poder executivo local na elaboração de propostas orçamentárias. De acordo com Gregori e Silva, a implementação dos Conselhos Tutelares:

(...) só pôde ser realmente considerada a partir da posse do prefeito Paulo Maluf, em 1º de janeiro de 1993, embora os conselheiros houvessem assumido a um mês do encerramento da administração Erundina. (Gregori e Silva, 2000:104).

Os CMDCAs, criados em 1992 na cidade de São Paulo, são órgãos paritários, ou seja, compostos pelo mesmo número de representantes governamentais e da sociedade civil. Cabe a eles a elaboração e a manutenção de programas para a criança e o adolescente, o cuidado com

⁵² O Condeca (Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes) é um órgão deliberativo, responsável pela elaboração de políticas de atendimento à criança e ao adolescente no Estado. O Conanda (Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes) tem a mesma função, só que com abrangência nacional.

fundos orçamentários e a inscrição de programas de entidades governamentais e não-governamentais⁵³. Embora haja participação de todos esses órgãos no atendimento às crianças e aos adolescentes, é responsabilidade da Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo (SAS) o atendimento aos meninos(as) de rua. Segundo a LOAS:

...o Estado tem a **primazia da responsabilidade** quanto à formulação, normatização, financiamento, execução e gestão da Política de Assistência Social, concebida como direito do cidadão e **dever do Estado**. (Secretaria Municipal de Assistência Social, s/data:80)

O processo de municipalização do atendimento foi efetivamente posto em prática na gestão de Marta Suplicy (2001-2004). O Comunicado n° 64 (SAS, Publicação:27/10/01) explica o processo de municipalização na área da Assistência Social. Embora a municipalização do atendimento já estivesse prevista no ECA desde 1990, o processo só aconteceu em 2001, com várias reuniões, nas quais estavam presentes membros de Conselhos dos Direitos da Criança e dos Adolescente, do governo estadual e municipal, Conselhos Tutelares, e de duas organizações da sociedade civil. Esse processo é abordado no seguinte trecho:

A gestão plena do município realmente foi feita em 2001. Então, em relação à administração da Marta, é interessante frisar realmente, nesse processo para crianças e adolescentes, enquanto gestão do município ela foi feita na gestão da Marta, municipalização total. Houveram alguns problemas de discussão disso com o Estado no repasse de orçamento, mas a municipalização foi feita. (entrevista H).

⁵³ Ao tratar das políticas públicas destinadas aos meninos(as) de rua e executadas por ONGs, não poderia deixar de citar as formulações estabelecidas no CMDCA e as relações entre representantes de ONGs e do governo nesse espaço de discussões. Contudo, além de não serem o objeto desta pesquisa, aconteceram tantas divergências no conselho que, por si só, mereceriam um estudo mais aprofundado. Para uma melhor compreensão do funcionamento do CMDCA, cf. Maranhão (2003).

Baptista (2002) aponta como o marco inicial do repasse do atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco da *Secretaria de Assistência e Desenvolvimento do Estado de São Paulo* para a *Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo*, a data de abril de 2001, quando se comunicou o repasse do atendimento exercido no *S.O.S. Criança* (equipamento administrado pelo Estado) para o município. Tais acontecimentos são relatados por um entrevistado:

Em 2001 fecha o S.O.S.. Fecha e abre, forçando os municípios que dessem um jeito de atender essa população. Não seria mais o governo do Estado. Isso força um processo de negociação da municipalização desse atendimento. Na administração da Marta esse processo começa a ser discutido com maior intensidade, tem um grupo de organizações, a própria Secretaria entra nisso com a disposição de fazer a municipalização desse atendimento, e isso vai sendo discutido nesse grupo maior, faz-se uma proposta de atendimento dessa população numa lógica de descentralização do S.O.S.. (entrevista G).

O repasse dos programas para o município foi feito a partir da desativação dos programas estaduais e da efetivação da participação das organizações não-governamentais nos programas governamentais.

A Secretaria Municipal de Assistência Social concretiza o atendimento junto às organizações não-governamentais de acordo com um programa de atendimento aos meninos(as) de rua, que foi construída em parceria com algumas das organizações, por meio da realização de seminários. Nem todas as ONGs que trabalham nessa área estavam presentes nessas discussões, apenas as mais conhecidas. Abaixo estão trechos de uma entrevista que explicam essa construção:

Foi assim: a prefeitura, quando a Marta assumiu, resolveu criar, e aí foi logo depois da morte do Covas, o Alckmin assumiu o governo do Estado e resolveu municipalizar o atendimento, coisa que estava prevista na lei desde 1990, bem atrasado já, isso em 2001. E aí começou o processo. “Como vai ser o atendimento? Que tipo de programas a prefeitura precisa criar para atender

municipalmente isso?” E aí se instalaram vários seminários e discussões no Conselho Municipal e na PUC. No Fórum (FDDCA/Sé-SP) a gente chegou a fazer algumas discussões. Aqui no gabinete da SAS teve discussões também. Começou-se a criar vários fóruns sobre a política de atendimento na cidade e a gente participou de quase todos, se não de todos esses fóruns. (entrevista B).

No comunicado nº 48 (SAS:Publicação:15/08/01) que trata da proposta de municipalização do atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social, é apresentada a política de atendimento adotada pelo município de São Paulo. Trata-se de um planejamento, a partir de estudos, chamado de Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar (PROASF). De acordo com o documento:

O Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar enseja novo paradigma, pautado nas prerrogativas do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, e tem como definição, zelar pelo Direito da Criança e do Adolescente, propondo mudanças nos usos, hábitos e costumes, imprescindíveis para o reordenamento institucional e para a superação de práticas autoritárias. (Comunicado nº 64, SAS: 2001, s/ nº de p.).

Considerando o universo de trabalhos tão diferente entre as instituições, descrevo a seguir apenas os atendimentos que seguem o esquema adotado pelas organizações conveniadas com a SAS, os objetos da pesquisa⁵⁴.

No centro de São Paulo, uma das organizações conveniadas com a SAS durante a realização desta pesquisa, realizava educação de rua, ou seja, trabalhava com os meninos(as) com o objetivo de tentar resgatar a possibilidade da criança exercer seus direitos expressos na Constituição de 1988 e no ECA (1990).

De acordo com o entrevistado B, esse trabalho inicia-se com o estabelecimento de vínculos afetivos e de confiança entre a criança ou o

⁵⁴ O esquema da rede de proteção social elaborado pela prefeitura para as crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de São Paulo chamado: *Rede de proteção às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social*, foi fornecido por uma representante da SAS/Sé no FDDCA/Sé e está anexado no final deste trabalho (anexo 7.4).

adolescente e o educador, seguido por um diagnóstico da situação dos meninos(as). Visa apontar para eles o quanto é ruim morar nas ruas, despertando a vontade de sair e permanecer longe delas⁵⁵. Após essas etapas iniciais, se o menino(a) estiver pronto para voltar para sua casa, é para lá que será encaminhado, caso contrário, ele será levado para uma casa de acolhida. As casas de acolhida são equipamentos para permanência temporária, com tentativas de retorno à família, prevista para acontecer dentro de três a quatro meses, embora muitas vezes esse prazo seja ultrapassado. Se não houver sucesso na reinserção familiar, a criança ou o adolescente é encaminhado para um abrigo. Diferente da casa de acolhida, em que os meninos(as) devem permanecer por pouco tempo, o abrigo é uma casa com caráter de permanência mais longa, embora o objetivo do trabalho sempre seja o retorno dos meninos(as) para suas casas, ou quando não for mais possível, para famílias substitutas. No intuito de que os meninos(as) voltem para suas casas são realizadas visitas e conversas com os familiares para entender e resolver os problemas existentes.

Contudo, foi revelado nas entrevistas que o número de profissionais que deveriam fazer essa parte do trabalho, na maior parte das vezes, é insuficiente. Isso porque, esses profissionais assumem outros trabalhos dentro das organizações e não conseguem realizar devidamente o acompanhamento familiar, que é uma etapa do trabalho extremamente importante, e que demanda muito tempo e dedicação do profissional. Questões relacionadas à realidade da família e ao relacionamento familiar com a criança ou o adolescente, também dificultam o trabalho dos profissionais e agravam a falta de vagas nos abrigos, como pude constatar com as entrevistas. A tabela 11 (item 4.2) confirma a dificuldade desse trabalho. Eram quinze as instituições que realizavam trabalhos com as famílias dos meninos(as), enquanto quatro não o faziam. Ao perguntar como era feito esse tipo de acompanhamento, as

⁵⁵ Os procedimentos seguidos nesse trabalho são descritos detalhadamente no anexo 7.6: *Trechos de uma entrevista sobre meninos(as) de rua.*

respostas foram em números reduzidos, o que levanta dúvidas sobre a realização do mesmo.

Outro grande problema presente na realidade dos abrigos está na dificuldade de trabalho com meninos(as) de rua. Esses são muitos mais difíceis de se trabalhar do que os meninos(as) que moravam com suas famílias, pois, como já analisei no item 3.1, utilizando as reflexões de Gregori (2000b), as crianças e os adolescentes que vêm das ruas desenvolvem códigos e valores próprios da sociabilidade nas ruas, e a adaptação deles em outras instituições, com outros códigos e valores, é mais complicada.

O último projeto direto do esquema elaborado pela prefeitura para trabalhar com meninos(as) de rua, chama-se “República Jovem”. É destinado aos adolescentes que já completaram dezoito anos e que, pela idade, não podem mais ficar nos abrigos. Desse modo, quando não há nenhuma possibilidade de retorno familiar, são alugadas casas para que eles possam morar, e um educador faz visitas esporádicas⁵⁶.

Resumindo os atendimentos: são estabelecidos laços de confiança entre o educador e a criança ou o adolescente e, após mostrar para o menino(a) que o ideal é sair das ruas, e depois de conhecê-lo melhor, é possível perceber se ele ou ela realmente tem uma intenção de sair das ruas, ou seja, se quando for encaminhado para uma instituição ou para seu lar ele não fugirá. Se confirmada essa real intenção, a criança ou o adolescente é levado para uma casa de acolhida, em que ele deve ficar por um período temporário, preparando-se para um novo encaminhamento, ou para sua casa, ou para um abrigo. Caso sua residência de origem seja fora da região metropolitana de São Paulo, a criança ou o adolescente será levado para uma das Estações Cidânicas, equipamento que tem a responsabilidade de encaminhá-lo para instituições mais próximas da residência dos seus pais ou responsáveis, e que também funciona como uma porta de entrada para os meninos(as) de rua.

⁵⁶ Até o final da pesquisa só fiquei sabendo da realização desse projeto por uma instituição sem convênio com a prefeitura, porém ele consta no esquema de atendimento da SAS.

O esquema apresentado pela prefeitura explica de forma simplificada o caminho criado para o trabalho com meninos(as) de rua. Nesse esquema estão presentes todos os passos que devem ser seguidos, sucessivamente, e que foram explicados anteriormente: educação de rua, casa de acolhida, abrigo e república jovem. Em torno desse esquema é utilizada outra rede de programas, do governo ou através de convênios com ONGs, que serve como suporte aos atendimentos: a SAS/Sé, como centro de referência; a rede de educação; os CEDECAs (Centros de Defesa da Criança e do Adolescente); centros de referência no atendimento à violência sexual e doméstica; serviços de saúde que atendem casos de drogadição; esporte e cultura (por meio da utilização de equipamentos públicos, disponíveis a todos os cidadãos); projetos de qualificação profissional, EGJs (Espaço Gente Jovem) que propõe atividades fora do período escolar para crianças e adolescentes da comunidade; programas de Renda Cidadã; Criança Cidadã (programa estadual) e o P.E.T.I (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

O esquema de atendimento aos meninos(as) de rua não foi implementado integralmente, apesar das necessidades das crianças e dos adolescentes serem bem maiores do que a capacidade dos equipamentos planejados. Fatores como dificuldades de acordos a respeito de verbas com o governo do Estado⁵⁷, a impossibilidade de encaminhamento dos meninos(as) nos prazos pensados como ideais, e a falta de verbas da prefeitura, ou seja, o que era possível para a prefeitura sustentar e para as organizações fazerem, determinaram a oferta de programas voltados para os meninos(as) de rua. De acordo com um funcionário da SAS, o esquema de atendimento previa os seguintes programas que não foram executados em sua plenitude:

A proposta era que você tivesse cinco Estações Cidânicas, que hoje a gente fala Centro de Referência da Criança e do Adolescente, que é a porta de entrada dessa população. Ocorre que foram criadas só duas. Se pensou 24 horas, que em 24 horas poderia dar conta do encaminhamento. E aqueles casos que o

⁵⁷ O governador do Estado na data da pesquisa era Geraldo Alckmin, do PSDB.

encaminhamento se mostrasse um pouco mais demorado, junto com as Estações Cidânicas nós teríamos o que a gente passou a chamar de casa de acolhida. Na casa de acolhida ficariam por três meses tentando encaminhar as situações que tivessem mais dificuldade. Se instalaram duas Estações Cidânicas na cidade. Isso era uma parceria entre governo do Estado e a prefeitura de São Paulo. Porque era municipalizado. Então o Estado dava um recurso financeiro. Ele concordava com a proposta, se fazia um convênio e 50% era do governo do Estado e 50% era da prefeitura. Se criaram duas Estações Cidânicas, e o recurso do Estado não aumentava e o da prefeitura também não. Você conta na região com uma casa de acolhida que está sempre estourada, e temos o convênio ali também com uma organização que atende meninos em situação de rua (...) Então a proposta não se instalou em sua plenitude, ela não se deu como estava escrito. Segundo, os casos recebidos são bastante complexos, não é em 24 horas que se dá um acolhimento. A rede de serviços ela é precária, o Brasil é isso. Não é que a rede de São Paulo é precária, a rede do Brasil é assim, não tem como atender toda demanda. E quanto mais complexo o caso mais difícil é o atendimento. (entrevista G).

Fazendo um balanço do que melhorou e piorou no atendimento aos meninos(as) de rua no centro de São Paulo, a partir dos projetos implementados com a municipalização do atendimento na gestão petista⁵⁸, quatro entrevistados relataram que melhorou, principalmente pelo aumento de ONGs trabalhando na área. Porém, não podemos desconsiderar que o aumento das ONGs não tem como origem somente uma maior preocupação por parte da prefeitura com os meninos(as) de rua, mas é causado também pela diminuição dos serviços governamentais e pela criação de ONGs para operarem através de convênios com a prefeitura. Essa questão é apontada por um trecho da entrevista F:

⁵⁸ Vale ressaltar que, no caso da cidade de São Paulo, segundo Yazbeck (2004), há outras dificuldades envolvidas no campo da assistência social. Segundo a autora, as políticas sociais são conseqüências de administrações passadas, gestões autoritárias, de 1993 a 2000. Os governos de Maluf e Pitta empreenderam desmontes nas políticas sociais da cidade, não incorporando os avanços constitucionais da LOAS aos órgãos responsáveis pela assistência social.

É que inverteram os papéis, aquilo que era para o Estado fazer ele deixou de fazer, então as organizações não-governamentais acabam assumindo o papel, a comunidade tem que assumir um papel que antes era um dever do Estado. (entrevista F).

Os outros quatro entrevistados disseram que tudo ficou a mesma coisa, ou seja, que organizações não-governamentais já existiam e trabalhavam por meio de convênios com o poder público, tanto municipal quanto estadual. Mesmo assim, os atendimentos continuam insuficientes e as crianças e os adolescentes continuam nas ruas, devido, entre outros motivos, a: “entraves políticos, administrativos e de distribuição financeira”. (entrevista H). O relato a seguir retrata a opinião dos quatro entrevistados:

Porque a Marta não fez nada de novo, dói falar isso, porque eu fui militante durante muito tempo, de carteirinha, e ela não apresentou nada de novo. Só que ela não mudou, as políticas públicas na época do Pitta foram mantidas (...) ela municipalizou alguns convênios que no passado eram do Estado, aí deve ter tido algum acordo para ela fazer isso. (entrevista E).

O atendimento aos meninos(as) de rua é feito através de convênios. Nos convênios verbas são repassadas pela prefeitura, cabendo também ao governo a fiscalização das instituições. Há diversas outras instituições atuando nesse campo, mas sem financiamento da SAS/Sé. Também há outras instituições financiadas por outras esferas do poder governamental⁵⁹. Embora não haja convênios entre todas as organizações e a SAS/Sé, parte das instituições utiliza os equipamentos conveniados com a prefeitura. Por exemplo: instituições não conveniadas com a prefeitura, e que realizam atividades de educação nas ruas, encaminham os meninos(as) para as casas de acolhidas conveniadas com a prefeitura.

Na época da aplicação dos questionários (julho a dezembro de 2003), durante a gestão petista, havia convênios da SAS/Sé com uma instituição de educação de rua, com três casas de acolhida, dois abrigos e um Centro de

⁵⁹ As origens dos financiamentos das instituições estão expostas na tabela 23, item 4.2.

Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CEDECA). Isso somente na região central da cidade de São Paulo. Já quando realizei as entrevistas (fevereiro e março de 2005) havia convênios no centro de São Paulo com uma organização responsável pela educação de rua, com duas organizações que possuíam casas de acolhida e com um abrigo.

A política pública de execução dos programas públicos por meio de convênios com ONGs é defendida como o modo mais eficaz de atender a população, aproveitando a experiência da sociedade civil. Essa idéia está presente no seguinte documento:

Sem prejuízo do papel indelegável do Estado de responder por políticas sociais, e sob uma direção que expressa uma *vontade política* para a área da Assistência Social, amplia-se a arena de sujeitos – **parceiros e interlocutores** – em busca de alternativas mais eficientes, eficazes e efetivas para a ampliação da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços sócio-assistenciais, sob a perspectiva da inclusão social para o exercício pleno da cidadania. (Secretaria Municipal de Assistência Social, s/data:80).

Nessa relação haveria responsabilidades do poder público, por meio da formulação dos convênios e da garantia de qualidade dos acordos, através de supervisões, além do levantamento das demandas. Essas responsabilidades são descritas por um funcionário da prefeitura:

Essa é a questão da administração direta de serviços e a parceria. Então essa regulamentação também terceiriza. Mas quando eu crio a lei de parcerias eu boto responsabilidades também para o poder público. São as supervisões, o monitoramento da área de risco, um monitoramento das situações de risco, propõe serviços. (entrevista G).

A partir das entrevistas constatee a quantidade de programas oferecidos à criança e ao adolescente por uma mesma instituição conveniada. A maior parte das instituições não possuía um convênio apenas com a prefeitura, mas vários, e com diversas Secretarias. Isso porque, a partir do momento que a

ONG já tem um trabalho reconhecido na área, capacidade de administrar os equipamentos e muitos requisitos burocráticos já atendidos, fica mais fácil para ela estabelecer outros convênios. Desse modo, o que era uma pequena organização no começo passa a ser uma organização com vários programas.

Nas entrevistas com as ONGs, verifiquei que todas elas já existiam antes dos conveniamentos e trabalhavam com crianças e adolescentes, embora nem todas trabalhassem com meninos(as) de rua. Duas delas já possuíam atividades com meninos(as) de rua, outras três criaram o equipamento justamente pela possibilidade que os recursos da prefeitura no governo da Marta proporcionaram. Um exemplo de equipamento criado a partir da possibilidade dos recursos do convênio é o seguinte:

E para trabalhar diretamente com o atendimento, nós iniciamos o ano passado, porque até então a gente trabalhava mais com a promoção, com a garantia dos direitos (...) A gente não trabalhava diretamente com o atendimento aos meninos de rua. A gente fazia um trabalho de promoção e garantia de direitos. A gente trabalhava organizando conferências, a promoção mesmo do menino. (entrevista B).

Esse exemplo demonstra que os programas são criados por ONGs que já atuam com a questão da infância e da adolescência, mas não especificamente com os meninos(as) de rua, a partir dos subsídios governamentais. Na maior parte dos casos, entretanto, esses recursos servem para aumentar os programas já executados pelas ONGs com meninos(as) de rua.

Na gestão da Marta Suplicy, as primeiras ONGs conveniadas com a prefeitura foram escolhidas sem regras claras. Depois, o estabelecimento dos convênios passou a seguir normas estabelecidas pelo município, processo descrito aqui:

(...) as premissas dessa questão foi pensada junto com essas organizações. As regras de conveniamento são feitas pela prefeitura, não é uma questão discutida naquele grupo. As regras do conveniamento foram feitas a partir do potencial da organização, do querer da organização social, de quem se apresentou naquele

momento para estar fazendo isso e quem tinha um suporte, uma metodologia já lançada. Naquela época não existiam os editais. Esses processos de editais, de concurso, eles foram posterior a esse processo. E toda uma reformulação das portarias, de convênio, da forma de seleção, de avaliação, foi bem depois. Então, num primeiro momento os convênios foram feitos com as organizações que já trabalhavam na área. Quem formulou esse segundo processo de conveniamento foi a equipe de gestão da Secretaria de Assistência Social. (entrevista H).

Todos os entrevistados responderam que os projetos aprovados para os convênios são criados pelas instituições. Nos projetos estão descritos as metodologias, os recursos disponíveis para a realização dos programas, e todos os itens referentes à execução das atividades. Mas esses projetos têm que estar adequados às normas estabelecidas pelos convênios, para que as instituições possam estabelecer a parceria com a prefeitura. O seguinte trecho explica o direcionamento que os projetos devem ter, ou seja, devem estar de acordo com as diretrizes estabelecidas nos editais. Assim, não há total liberdade das ONGs na formulação de seus projetos, estes devem atender às normas da Secretaria:

Então dentro do edital da renovação do convênio vinha as reformulações que a gente tinha que fazer, e a gente fazia. A metodologia é voltada para o convênio, não dá para fazer tudo da sua cabeça, se não não dá para você assinar o convênio. É difícil escrever uma metodologia, um projeto, para uma clientela que eu não conheço. Por exemplo, uma vez saiu um edital para atendimento de adultos de rua, nós chegamos a entrar com o projeto. A gente escreve em cima do edital. (entrevista E).

A preocupação com os meninos(as) de rua, no sentido da formulação dos projetos voltados a eles, passa pela possibilidade de estabelecimento dos convênios. Os procedimentos descritos nos projetos visam atender os meninos(as) de acordo com a experiência da organização, a postura metodológica que vai adotar, e os requisitos que seus financiadores vão exigir.

Os entrevistados esclareceram que os projetos são escritos visando os financiadores:

Quando você vota num projeto, numa proposta que você acha importante, a primeira coisa que você tem que perguntar é quem vai financiar o projeto, tem que buscar algum financiador, seja o poder público, seja a iniciativa privada. Sempre nos projetos é discutido onde vamos buscar recursos. Na Casa *b* é a prefeitura, mas estão sendo feitas outras discussões com outros financiadores. (entrevista C).

Ao pedir para os entrevistados contarem um pouco da história do estabelecimento dos convênios, alguns responderam que têm convênios recentes e passaram pelo processo de editais fixados na última gestão. Nesses casos o processo de estabelecimento dos convênios, de acordo com as regras atuais, acontece da seguinte forma:

Existia uma proposta que já havia sendo implantada de política pública atendendo criança e adolescente da prefeitura de São Paulo. Estava disponível essa parceria, e a gente apresentou o projeto e foi aprovado. (entrevista C).

Já outras instituições disseram possuir convênios mais antigos, geralmente por convite das próprias administrações que, diante dos problemas enfrentados na gestão dos equipamentos, repassa-os às instituições. A prefeitura aproveita a experiência das ONGs e a capacidade delas em administrar os equipamentos para realizar seus programas através de convênios. Esse é o caso da seguinte instituição:

Então em 95 a gente assume a casa aberta, que foi o primeiro projeto voltado à criança de rua da instituição. Aí dentro dessa mesma necessidade, precisava do respaldo, e aí surgiu a oportunidade de assumir as casas de passagem, que era gerenciado pela prefeitura. E a prefeitura nos oferece, e como a gente já tinha o trabalho com as crianças de rua, a gente aceita. (entrevista E).

Em outra instituição (D) estão presentes os dois tipos de convênios: aqueles estabelecidos em administrações mais antigas, no caso durante a gestão de Paulo Maluf (1993-1996), por determinação judicial, e que tiveram que passar por licitação novamente para conveniar-se com a prefeitura na gestão petista, e outro inaugurado em parceria com a prefeitura, na administração da Marta Suplicy (2001-2004).

Quando os entrevistados foram questionados sobre a importância da parceria com a prefeitura, todos responderam que o ponto positivo é o aumento de verbas para a instituição, pois possibilita a contratação de profissionais e a ampliação das atividades exercidas. Essa também foi a resposta apresentada na tabela 18 (item 4.2)⁶⁰. Para um entrevistado, com o estabelecimento dos convênios:

Melhorou bastante, porque as nossas despesas são muito grandes. O nosso quadro de funcionários aumentou, somos 26 funcionários hoje. Temos a casa K que antes a gente não tinha. Ela foi fundada em 2002, com a ajuda da prefeitura. Deu uma boa melhorada porque antes vivíamos apenas de doações individuais e de empresa. Continuamos tendo a mesma ajuda dos doadores mas, às vezes, não é suficiente para mantermos as duas casas. Atendemos em média 33 crianças e adolescentes. (entrevista A).

Sobre os recursos que mantêm os projetos das organizações⁶¹, quando o equipamento é conveniado, a maior parte provém da prefeitura. Como podemos verificar na tabela 19 (item 4.2), das doze instituições com convênios com o governo, sete organizações tinham financiamento da SAS.

De acordo com o entrevistado B, a porcentagem de verbas vinda da prefeitura gira em torno de 80 a 90% do total das despesas das

⁶⁰ De acordo com a tabela, a maior parte das organizações possui convênios com órgãos públicos (12) e os principais ganhos com esses convênios foram: o aumento da capacidade de atendimento (4) e a melhoria do mesmo (3).

⁶¹ Para saber as fontes de recursos das instituições que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo, cf. tabelas 19, 23 e 24 do item 4.2.

organizações⁶². Somam-se a essas verbas doações pessoais e de empresas, que complementam os recursos necessários à efetivação do programa. Isso é uma grande vantagem para a prefeitura, que conta com outras fontes de recursos das instituições para sanar as deficiências dos seus repasses.

Os entrevistados de todas as organizações conveniadas expressaram claramente que sem os recursos da prefeitura não conseguiriam manter todos os seus equipamentos funcionando. Reproduzo apenas um trecho que confirma essa afirmação:

Infelizmente a nossa parceria com a prefeitura hoje, está na faixa dos 70%. A gente depende hoje quase que exclusivamente do convênio com a prefeitura. Se a prefeitura fala amanhã: “a gente não vai renovar o convênio”, não tem como a gente estar sustentando os nossos projetos. (entrevista E).

Ou seja, as instituições pesquisadas já trabalhavam com crianças e adolescentes e criaram equipamentos visando o convênio, e sem os recursos públicos não conseguem continuar com os trabalhos.

Com essa dependência financeira quando os convênios acabam os equipamentos são fechados, acarretando uma descontinuidade do trabalho realizado. Um dos entrevistados relata o fechamento de equipamentos pela perda de convênios:

Então, essa casa que restou para a gente é a casa mais nova, que nós assumimos em 2001. As outras duas assumimos em 97 e que fechou em 2003. Quando a Marta assumiu, em 2001, nós tínhamos as três casas, e acabamos saindo com uma casa. (...) Depois que nós entregamos as casas, foram feitos convênios com outras entidades, o projeto w ficou um ano e não agüentou. (entrevista E).

⁶² Os valores das verbas repassadas para todos os projetos das instituições conveniadas com a *Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social* (nome atual adotado na gestão do prefeito José Serra, no lugar de *Secretaria Municipal de Assistência Social*, da gestão petista), e que realizam trabalhos com meninos(as) de rua no centro de São Paulo encontram-se no anexo 7.5: *Valores dos convênios pagos às instituições*, e foi pesquisado no site http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/assistencia_social/comunicacao_divulgacao.xls em 13 de julho de 2005.

Na outra organização que perdeu um dos convênios (B), o atendimento foi reduzido. Assim, nas duas organizações pesquisadas que perderam os convênios com a prefeitura, uma organização fechou o equipamento (E), enquanto a outra dispensou funcionários e voltou à capacidade que tinha antes do convênio (B).

A única organização que pode manter todos os seus projetos sem a ajuda da prefeitura é aquela que nunca foi conveniada (F) e, por sinal, é uma organização com vários projetos, que cresceu muito e conta com o financiamento de diversas fontes (igreja, doações de pessoas físicas e jurídicas).

Ter outras fontes de financiamento é muito importante para as organizações que podem vir a perder os convênios, pois, dentro da prefeitura, as verbas podem ser diminuídas e, com a mudança de governo, instala-se uma situação de incerteza, como podemos verificar no seguinte fragmento:

Os convênios na verdade não bancam todas as despesas, a instituição tem que ter uma contrapartida. E o fato de você só ter o convênio da prefeitura, com toda essa mudança de convênio (...) E na prefeitura é assim, final de ano há algumas mudanças. Nós estamos sem receber novembro, dezembro e até agora, então se a entidade não tiver uma contrapartida, ela não sobrevive. (entrevista C).

. Essa situação de instabilidade é provocada, por um lado, pela falta de instituições que estão de acordo com as normas da Secretaria para o estabelecimento dos convênios, e, por outro, pelas oscilações políticas ligadas às possibilidades dos orçamentos e às vontades dos dirigentes. Assim, depender de verbas da prefeitura, considerando a instabilidade no repasse dessas verbas e a possibilidade de cancelamento dos convênios, pode comprometer os trabalhos desenvolvidos pelas ONGs, prejudicando as crianças e os adolescentes atendidos

O decreto nº 43.698 (2001), que regulamenta a Lei nº 13.153, estabelece que a fiscalização exercida nos convênios visa a transparência, o controle

social e o direito dos usuários. Também estabelece a autonomia das organizações:

Art. 2º- A relação de parceria mediante convênio fundamenta-se em:

II- unidade de padrões programáticos e técnico- operacionais (...)

III- preservação da autonomia institucional das organizações interessadas, decorrente da liberdade de associação consagrada na Constituição Federal;

De acordo com as entrevistas realizadas com os funcionários da Secretaria e com as organizações conveniadas, a autonomia das organizações está na parte administrativa de seus equipamentos. As organizações têm o seu regimento e o seu estatuto. São elas que administram e coordenam os equipamentos. Como cita o entrevistado C, o gerenciamento é da organização, e os técnicos da prefeitura fazem visitas uma vez por mês:

Nós procuramos sempre manter nossa independência enquanto organização social, não-governamental, mas o vínculo que existe com a SAS nós procuramos construir em conjunto, principalmente por exigência do próprio contrato de parceria, porque as técnicas avaliam qualitativamente, quantitativamente, estão sempre presentes nos projetos. A autonomia é nossa. Nós prestamos contas, eles identificam dificuldades, o que é natural, e nós sempre procuramos corrigir várias coisas que é dentro dessa exigência da qualidade dos serviços. (entrevista D).

As exigências de atendimento da prefeitura passam por duas esferas: a legal e a social. Abordo aqui a primeira delas, que se refere às normas do conveniamento. Os convênios seguem diretrizes que dividem responsabilidades entre todos os envolvidos. A prefeitura normatiza o atendimento e o acompanha, cabendo a administração à ONG, que segue as diretrizes estabelecidas pela prefeitura no seu atendimento. As normas servem para padronizar os trabalhos, garantindo qualidade, caráter público, e a adequação dos programas às diretrizes estabelecidas pelas leis que tratam da assistência à criança e ao adolescente, além de atenderem à visão da

administração em relação ao programa. A mudança de procedimento no conveniamento, agora pautado por regras, é relatada por um entrevistado da SAS:

Aí é o público e o privado. Eu tenho um interesse público, eu tenho que dizer qual a necessidade. Isto é a lei de parcerias que regula. O que a administração da assistência social fez ao longo dos anos? Você chegava aqui com o seu projetinho, eu achava você legal, eu gostava de você, eu te dava uma verba e você fazia o seu projeto. Eu, enquanto poder público, preciso olhar para a cidade e levantar qual é a demanda, e eu preciso propor. E aí são os editais que saem, dizendo o tipo de serviço, o público que vai atender, o horário que vai atender. E ele vai me apresentar uma proposta, que segue aquilo. E aí eu vou analisar a proposta dele e nós vamos discutir numa audiência pública. (entrevista G).

Tal procedimento é considerado por um ex-funcionário da prefeitura como um avanço:

As diretrizes formuladas por ela (*pela instituição*) têm que estar de acordo com as normatizações da prefeitura, que é técnica. Isso é um avanço, porque ela parte de um ponto de vista técnico (...) Eu acho que é um avanço. (entrevista H).

A supervisão de técnicos da prefeitura garante as exigências iniciais do conveniamento e exigem resultados dos mesmos, de acordo com os interesses da Secretaria. Nesse sentido, de acordo com o seguinte trecho, a autonomia das ONGs tem que estar dentro das normas da Secretaria:

A autonomia deveria passar pelo crivo das portarias, pela questão que estava formatada lá dentro. Então se algo saísse dessa questão, ela não aconteceria. (entrevista H).

Há também a exigência social, que impõe um imediatismo na solução da questão dos meninos(as) de rua. A administração municipal quer que o trabalho com os meninos(as) seja feito de forma rápida, eficaz, e com todas as crianças e adolescentes que a ONG puder e não puder atender. Afinal, é para

a prefeitura que é encaminhada a maior parte das reclamações sobre os meninos(as) nas ruas e, como o objetivo da prefeitura é o de atender todas as demandas, deixando as ruas livres das crianças e dos adolescentes, a pressão exercida pela sociedade é repassada às organizações. Nas palavras de um entrevistado:

Por exemplo: "Tem menino na rua tal". Gilberto Dimenstein passou na CBN e disse que tem meninos na rua tal, tem que mandar agora o educador para lá. "Ah, mas o educador tá acompanhando agora um outro grupo". "Não quero saber, tem que passar agora lá, se não a imprensa vai cair de pau e aquelas coisas". Então, fica o poder público pressionado pela sociedade, pela imprensa, e no trenzinho vai um atrás do outro. E nós, lá na ponta, tentando mostrar para o poder público, e o poder público tentando mostrar para a sociedade, que não é assim tão simples. É uma relação difícil. (entrevista B).

O caráter imediatista exigido pela sociedade e pelo poder público no atendimento aos meninos(as) de rua gera uma série de conflitos entre os interesses do governo e os interesses das instituições. Os objetivos das ONGs, considerando que são os profissionais dessas organizações que estão trabalhando diretamente com os meninos(as) de rua, e que sabem da dificuldade de reinserção das crianças e dos adolescentes, são diferentes dos objetivos da prefeitura. Para as ONGs o trabalho deve ser feito de forma eficaz e, para tanto, demanda uma abordagem individualizada que deve ser feita no tempo necessário. Já a administração municipal precisa atender toda a população. Não que eles não queiram atender direito todos que precisam, mas são muitos os necessitados para poucos recursos. Dessa forma, há um embate no estabelecimento de objetivos comuns entre prefeitura e ONGs. Essa discrepância de objetivos é apontada por um funcionário público:

A relação de parceria entre as organizações que atendem meninos de rua não é diferente das relações de parceria dos outros atendimentos. O debate é constante, porque você está sentado em duas cadeiras diferentes. Uma cadeira é o poder público, que você tem que dar respostas muito objetivas. Eu costumo

dizer que o sapato do poder público, se ele foi planejado para botar um pezinho 36, se tiver que botar um 39 entra. Porque eu tenho uma demanda que eu tenho obrigação de atender. O sapato das ONGs se for 35, vai ser 35. Ela tem um compromisso de atender um grupo, nós temos um compromisso de atender todos os cidadãos. E quando a sociedade fala da situação de rua de crianças e adolescentes, ela não fala de uma ONG que está atendendo, ela fala da prefeitura. E as respostas que a prefeitura tem que dar tem que ter mais efetividade e mais rapidez que uma ONG. E eu tenho que dar para todos. Eu não tenho que contar para você que 2, 3 meninos tiveram sucesso no meu programa. Eu tenho que atender a todos. E numa cidade como São Paulo, meus programas têm que atender uma massa da população. Eu tenho 10 mil moradores de rua. Eu tenho uma cidade que é a mega das cidades do Brasil. Os recursos nunca são suficientes. Porque eu não tenho como fazer, eu procuro fazer. Eu não tenho recurso suficiente para fazer esse trabalho tão individual quanto ele precisa ser feito. (entrevista G).

Um dos relatos, que explica a dificuldade de implantação do esquema de atendimento que foi planejado, chama a atenção para a visão da sociedade quanto ao trabalho que deve ser feito com meninos(as) de rua:

Então nós organizamos um grupo de discussões conveniadas ou não com a prefeitura de São Paulo. Essas discussões chegaram a seis meses, praticamente sete meses de atividades, e de como fazer essa abordagem, e aí vinha um problema, pouco se discutia os processos da demanda da sociedade: tem que tirar as crianças da rua, aquela demanda higienista. (...) Essa é a visão. Então era um contraponto: o que se pretendia do ponto de vista teórico metodológico e o que havia uma pressão da sociedade em relação a essa questão. (entrevista H).

A visão da sociedade é uma visão higienista, ou seja, defende que as ruas sejam “limpas” desses meninos e meninas. A defesa da retirada imediata das crianças e dos adolescentes das ruas está pautada em duas visões do senso-comum: a primeira, geralmente associada aos adolescentes que estão nas ruas, considera-os como “vagabundos” que escolhem ser trombadinhas, e que devem ser encaminhados, mesmo que à força, para abrigos ou para a

FEBEM. A outra visão, mais identificada com as crianças, considera os meninos(as) de rua “coitadinhos”, vítimas de famílias miseráveis e violentas, e que, portanto, devem ser levados de volta para casa com um devido auxílio para suas famílias, resolvendo assim a questão. Porém, como já abordei no capítulo 3.1, muitas questões estão envolvidas na explicação da ida, da permanência e da dificuldade de sucesso nos trabalhos voltados para os meninos(as) de rua. Retomo uma das citações:

A análise global dos resultados desse estudo indica que três ordens de fatores se conjugam no processo de “produção de meninos(as) de rua”: os sócio-econômicos, os familiares e os individuais. (Alves-Mazzotti, 1996:125).

A vantagem de não ter convênio, de acordo com um entrevistado, é a liberdade na condução das atividades. Não a liberdade das normas legais, mas a liberdade dessa pressão pelo imediatismo do atendimento. Em contrapartida, a desvantagem de ter um projeto conveniado cancelado, de acordo com a mesma entrevista, é a diminuição e a descontinuidade do atendimento. Para a organização *B*, a perda do convênio resultou em:

Fora a diminuição dos funcionários, que foi drástica - hoje nós temos 10 pessoas. Fora isso, o que muda é que a gente tem um pouco mais de liberdade (...) se a gente tivesse convênio com a prefeitura: “Cadê os encaminhamentos de janeiro, o que vocês estão fazendo?”, teria aquela cobrança a mais. O problema de quando acaba o convênio e fecha o serviço é a ruptura (*metodológica*) com os meninos. (entrevista B).

A outra instituição que perdeu um dos convênios aponta como problemática a divergência metodológica existente entre a teoria da prefeitura e a prática da instituição. A prefeitura exigiria normas e diretrizes legais, algumas de acordo com o ECA (1990), e outras objetivando a educação da criança e do adolescente de acordo com sua visão como, por exemplo, a regra que estabelecia que os meninos(as) não deveriam realizar tarefas domésticas. Porém, os profissionais que conviviam diariamente, e que já tinham

experiência na educação de crianças e adolescentes, nem sempre consideravam as regras estabelecidas pela prefeitura como as mais eficientes. Esse fato demonstra outro embate na relação entre ONGs e governo: os técnicos da prefeitura, que por não terem experiência com os trabalhos, impõem procedimentos que os profissionais das ONGs, que trabalham diretamente com a questão, sabem que não são possíveis ou eficientes. De acordo com o entrevistado:

O modelo pedagógico você discorda quando está no embate ali 24 horas com os adolescentes. Não adianta as melhores intenções se não dá. O pessoal da administração passada que foi colocado, sabiam muito teoricamente, mas na prática não sabiam, e começou a questionar que a criança não podia lavar o banheiro, porque existia funcionário para isso. Então você acaba colocando o adolescente num “mar de rosas” que ele não vai querer sair, ele vai se acomodar. Adolescente é difícil trabalhar, e começou a ter essa divergência de administração. (entrevista E).

As dificuldades em relação à metodologia proposta pela prefeitura e obrigatória para o estabelecimento dos convênios, e a metodologia seguida pela organização também é apontada pela organização não conveniada. A organização que não possui e nunca teve convênios com a prefeitura alegou não querer estabelecê-los por não aceitar as normas impostas pela prefeitura:

Nós não queremos, a gente até aqui deu para nos manter então a gente não quer. Até porque o Estado quando quer ajudar, eles colocam algumas coisas que nós não aceitamos. Eles querem colocar que no nosso regulamento não pode ter nada de evangélico, e nossa proposta é essa. Cada um tem uma filosofia, a nossa proposta é levar o evangelho para essas pessoas, então baseado nisso nós não vamos abrir mão de não falar da palavra de Deus, porque o Estado quer, sendo que é uma liberdade, todos têm uma liberdade de escolha. Mas também nós estamos abertos para aquela pessoa que não quer ouvir a mensagem, a palavra, ela também pode ser atendida. Nós não queremos porque a gente acha que há muita interferência nessa questão. (entrevista F).

Nesse caso, os procedimentos exigidos pela prefeitura estão distantes da realidade de grande parte dos trabalhos desenvolvidos com os meninos(as) de rua: a abordagem religiosa.

Mas há discussões e acordos nas relações entre a prefeitura e as ONGs. As reivindicações das ONGs giram em torno de objetivos diferentes. Algumas responderam que negociam apenas situações pequenas, como alimentação. Outras relataram que tiveram embates mais profundos com o poder público acerca das metodologias e das normas a seguir. Aqui entra uma das partes mais citadas pelos entrevistados das ONGs e do poder público: as inúmeras negociações travadas entre eles. Assim foram os relatos prestados:

E agora nós temos convênios com o serviço *f*, todo convênio é negociação o tempo todo. Convênio é o interesse do órgão conveniente, o poder público com a organização que assina, o conveniado, que não são exatamente iguais. E esses interesses têm que estar em constante avaliação, revisão, negociação. (entrevista B).

Tudo é conversado, negociado. Cede-se um pouco por um lado, e por outro lado se ganha. O técnico da prefeitura, apesar do poder de imposição durante o convênio, ouve a ONG, pois é ela quem coordena o projeto e que conhece o assunto. E do outro lado, a ONG tem que atender às exigências da prefeitura, que é o seu financiador principal. Nessas constantes discussões, muitas propostas eram colocadas pelas ONGs. Algumas eram acatadas, outras não. Os entrevistado apontaram que muitas propostas eram barradas nos órgãos superiores:

Eu acho que, por mais que houvessem discussões, ainda era uma estrutura burocrática. Quando se chegava na questão de convênio, as coisas ficavam áridas... (entrevista H).

A burocracia da máquina pública, além da falta de verbas e de interesse, dificultava a realização das propostas das organizações. Em muitos

casos, os técnicos gostavam das propostas mas, ao encaminhá-las para os órgãos superiores, pouca coisa era alterada, considerando que nessas situações prevalecia a visão pessoal do responsável acerca da questão, as normas que a SAS deveria seguir, o interesse político e as possibilidades financeiras da Secretaria. Esses problemas são descritos no seguinte trecho:

Quando nós pensamos num projeto para auxílio às famílias das crianças, nós falamos por telefone com uma técnica da SAS. Ela falou: "sobe agora". Nós subimos e ela adorou o projeto, marcou uma reunião com a SAS central. Nós fomos até lá, só que a prefeitura já tinha encaixado um projeto da família substituída, que era destinado à criança que estava morando no abrigo. Como funciona o esquema da prefeitura? A técnica da prefeitura apoiava os projetos e aquilo que ela podia ajudar ela ajudou, mas têm as esferas superiores, que barram os projetos. Então uma coisa é passar pela SAS/Sé, só que depois tem a SAS central, e até chegar no principal que é a Secretária da Assistência Social, têm muitas águas que vão rolar, e acaba se perdendo. Se dependesse exclusivamente do pessoal da SAS/Sé, beleza. (entrevista E).

As ONGs deveriam estar presentes nos Fóruns e conselhos, não só pelo fato de que nesses espaços são tratados assuntos que dizem respeito aos trabalhos desenvolvidos pelas instituições, mas também como representantes de segmentos interessados na concretização de direitos e cientes da importância da participação. Ao ser indagados sobre a participação nos mesmos, todos os entrevistados relataram que participam, na medida do possível, de todas as reuniões, enviando pelo menos um representante. Contudo, na tabela 21 (item 4.2), em que estão incluídas todas as ONGs que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo, inclusive as organizações que não possuíam convênios com a prefeitura, vimos que somente uma pequena parcela dos representantes das organizações participa dos espaços de discussões sobre as questões que envolvem crianças e adolescentes. De acordo com a mesma tabela, quando há essa participação, a mesma concentra-se no *FDDCA/Sé-SP* e no *Fórum dos Educadores* (7 respostas para cada fórum), espaços em que são tratadas questões

específicas dos meninos(as) de rua. Essas constatações também são confirmadas por meio da observação realizada por mim nos fóruns de discussões.

A aproximação entre a prefeitura e as organizações é estabelecida somente quando há parcerias. Nos dois tipos de organizações sem convênios com a SAS que entrevistei – aquelas que tiveram seus convênios cancelados e uma que nunca os teve – pude distinguir tipos diferentes de contatos com a prefeitura. No primeiro caso a Secretaria conhecia os trabalhos das instituições, mas não os aproveitava sistematicamente. No segundo caso não havia nenhum tipo de contato, embora alguns técnicos da prefeitura soubessem da existência dos equipamentos. Porém, as instituições sem convênios com a prefeitura são a maioria nos atendimentos aos meninos(as) de rua⁶³. Muitas são desconhecidas, como constatei na observação realizada no *FDDCA-Sé/SP*. Informação confirmada pela falta de registros das organizações no *CMDCA* (órgão responsável por essa função)⁶⁴. Esses argumentos indicam a necessidade de um acompanhamento desses equipamentos.

Uma das formas que as instituições sem convênio com a SAS utilizavam para se apresentarem e cobrarem do poder público eram os fóruns de discussões e conselhos. Nas palavras de um entrevistado de uma organização não conveniada:

A gente participa de algumas reuniões, nos manifestamos enquanto entidade, mas a gente não tem a preocupação de estar pensando na prefeitura. Não, não temos esse contato de eles usarem os nossos serviços, mas estamos abertos para isso (...) Em nenhum governo houve uma participação na política de atendimento. Acho que eles sabem quais organizações existem, mas não vêem o que está acontecendo. Está cheio de “pilantrópia”, tem que tomar cuidado, ver como é. (entrevista F).

⁶³ Na época da aplicação dos questionários (julho a dezembro de 2003), das 21 instituições pesquisadas, apenas sete possuíam convênio com a SAS, cf tabelas 18 e 19 (item 4.2).

⁶⁴ De acordo com a tabela 16 (item 4.2), mais da metade das instituições são registradas no *CMDCA* (13), enquanto instituições que não são registradas somam cinco. Três organizações não responderam a questão.

De acordo com as entrevistas, os fóruns aparecem mais como espaços de relatos de dificuldades do que como um espaço de reivindicação e de elaboração de propostas claras, e por isso não havia a preocupação de atenderem o que era colocado lá.

O caráter pouco prático do *FDDCA/Sé-SP* foi examinado no item 4.1. Talvez essa seja uma explicação para o distanciamento da realidade dos trabalhos realizados pelas ONGs em relação às dificuldades manifestadas nos fóruns. Porém, considero que as regras e as diretrizes de atendimentos fornecidos pela prefeitura é que determinam as atividades das ONGs, sem que as colocações apresentadas nos fóruns sejam incorporadas na prática das instituições.

O posicionamento das organizações sem convênios e o das conveniadas, observados nessa pesquisa, foi muito diferente: as organizações não conveniadas não só reclamavam dos programas governamentais nos fóruns (como apontei no item 4.1), como também foram as que forneceram depoimentos mais completos nas entrevistas. Já as ONGs conveniadas assumiam os discursos da prefeitura nos espaços de discussões e, nas entrevistas, foram mais cautelosas com suas respostas.

As ONGs conveniadas eram as responsáveis pela execução dos programas públicos pagos com impostos da população, então, não só cumpriam as normas estabelecidas pela Secretaria, como defendiam as atividades propostas pela mesma nos espaços de discussões:

Se você tem convênio com o poder público, você representa o poder público de alguma forma, e você tem que dar uma resposta para falhas que são apontadas. (entrevista B).

O relato acima confirma a atuação das ONGs, agora ao lado do Estado, assumindo o discurso e executando os programas propostos. Nesse sentido, ao demonstrar a perda de autonomia das ONGs, esse é um trecho central da pesquisa.

5 - Conclusões

O atendimento aos meninos(as) de rua no centro de São Paulo é feito hoje de forma descentralizada e municipalizada, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, de acordo com as regiões de São Paulo que são administradas pelas respectivas subprefeituras, sob a forma de convênios com as organizações não-governamentais.

Demonstrei ao longo deste trabalho, mais detalhadamente no capítulo 2, que as ONGs mudaram sua forma de atuação. Na sua gênese as organizações não-governamentais assessoravam os movimentos sociais na luta pela formulação e concretização de direitos em uma posição contrária ao Estado, que era comandado pela ditadura militar (1964-1985). Mas, a partir da década de 1990, as ONGs começaram a executar programas públicos em parceria com o governo, de quem recebem para isso. Retomando Oliveira (1999), de denúncias e mobilizações, as ONGs passaram a prestar serviços assistenciais.

Diante do novo formato das organizações, propus investigar, primeiramente, quais as mudanças que estão ligadas a essa nova forma de atuação das ONGs. Resumidamente, foram essas as mudanças: o governo adotou uma política que tem como eixo a eficiência dos programas governamentais e a diminuição dos gastos públicos, a partir do financiamento dos trabalhos sociais das organizações não-governamentais; as instituições, que já trabalhavam em contato com a comunidade, lutam e ganham o direito à participação na concretização dos direitos das crianças e dos adolescentes; a idéia de eficiência do trabalho das ONGs em detrimento dos serviços estatais, também está ligada e legitima o repasse dos programas sociais para a sociedade civil organizada em ONGs.

Privilegiei, neste trabalho, a linha interpretativa que considera a execução dos programas públicos pelas ONGs como decorrente da diminuição do Estado frente às questões sociais, de acordo com a linha política e econômica

neoliberal adotada no Brasil. Nessa perspectiva, o Estado diminuiu os serviços destinados à assistência social, que passaram a ser executados pelas ONGs. Dessa forma, o Estado reduziu seus custos e os quadros de profissionais e aproveitou as experiências da sociedade civil no trabalho com populações carentes de serviços básicos. Isso acarretou na submissão das ONGs às diretrizes governamentais, seu principal financiador.

Dialogando com essa bibliografia, esta pesquisa propôs-se também a entender como as relações de parceria entre governo e ONGs estão acontecendo, por dois prismas: o envolvimento das ONGs nos programas governamentais e a autonomia das ONGs em relação ao seu parceiro, a Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo. Formulei a seguinte pergunta: as parcerias estão realmente propiciando uma participação das ONGs nas políticas públicas, através de participação na elaboração, reformulação e execução dos programas do governo destinados aos meninos(as) de rua no centro de São Paulo, garantindo autonomia aos projetos das organizações, ou está havendo apenas uma terceirização dos programas sem o real compartilhamento de decisões e experiências entre as duas esferas, apenas com a utilização dos trabalhos das ONGs de acordo com os programas e regras elaboradas pelo governo?

As hipóteses eram as seguintes: 1ª- os programas governamentais estão sendo apenas executados pelas ONGs conveniadas, sem uma participação das organizações na elaboração e reformulação dos mesmos; 2ª- as atividades realizadas pelas ONGs em parceria com o poder público seguem os procedimentos e regras dos programas governamentais, sem autonomia das ONGs.

Quanto à análise sobre a participação das ONGs conveniadas nos programas governamentais, concluo que a primeira hipótese está correta.

Houve a participação das ONGs na elaboração do esquema de atendimento aos meninos(as) de rua. Porém, como constatei através das entrevistas, apenas as ONGs mais reconhecidas na área participaram dessas

discussões, e nem todos os projetos e equipamentos planejados foram implementados.

A relação entre ONGs e poder público também não continuou como um processo participativo. Os técnicos visitavam as instituições, mas nem sempre o que as ONGs propunham era concretizado. Isso porque a influência das organizações não-governamentais na adequação das atividades, de acordo com suas experiências e necessidades, era barrada pela burocracia governamental, pela falta de verbas e pelos interesses dos órgãos superiores. Nessa relação as ONGs não tinham poder de interferência nas mudanças necessárias dos projetos.

Essa também foi a conclusão que cheguei após observações no *FDDCA-Sé/SP*. No período em que estive no Fórum, não houve participação das organizações não-governamentais que gerasse resultados na elaboração e reformulação dos programas governamentais. Observei que a ação das ONGs conveniadas na participação dos programas que atendem meninos(as) de rua na cidade de São Paulo restringia-se à execução dos programas da Secretaria Municipal de Assistência Social por meio dos convênios, de acordo com as regras da SAS.

Nesse sentido, concordo com Caccia Bava (2003) quando o autor escreve que os projetos da sociedade civil são incorporados pelo setor governamental sem propiciar a participação popular nas políticas públicas:

O que se observa da análise das experiências é que a participação tem ficado muito aquém das expectativas, quase só no discurso, tornando-se na verdade um exercício ideológico de incorporar as iniciativas populares aos discursos e programas, resignando-as e, desta forma, buscando promover a cooptação, a manipulação e o controle das forças sociais envolvidas. (Caccia Bava:2003, s/nº de p.).

Analisando a segunda hipótese, que trata da falta de autonomia das ONGs conveniadas e da dependência do poder público, concluo que a hipótese está correta.

Segundo as entrevistas, as ONGs têm que elaborar os projetos e realizar suas atividades seguindo as normas elaboradas pela SAS. Além disso, também têm que seguir a política de resultados exigida pela prefeitura nos atendimentos, atendendo uma pressão de imediatismo nos trabalhos.

Ainda nas entrevistas aparece o dado de que as ONGs já existiam, mas alguns programas foram criados ou ampliados com os recursos governamentais advindos dos convênios. Há uma dependência quase exclusiva dos recursos da prefeitura. Como constatei, sem esses recursos, as ONGs não teriam como manter os projetos conveniados.

E como falar de autonomia das organizações se elas dependem quase exclusivamente das verbas governamentais? Se as instituições formulam seus projetos visando os convênios e se adequam às diretrizes governamentais na condução de suas atividades?

De acordo com as entrevistas, as ONGs têm autonomia na administração do projeto ou equipamento. Mas verifiquei que essa autonomia não é real, pois as ONGs têm que negociar constantemente a metodologia aplicada. Se havia tantas discussões é porque as ONGs não podiam executar as atividades do jeito que consideravam ideais e de acordo com seus projetos, suas experiências. Além de obedecerem às normas fixadas, as organizações tinham que estar de acordo com as exigências sociais e políticas impostas pela sociedade e pela prefeitura, e também tinham que se adequar às possibilidades financeiras e aos interesses da Secretaria para realizarem seus trabalhos.

A perda de autonomia das ONGs quando executam projetos governamentais ficou clara quando abordei o posicionamento dessas organizações no *FDDCA-Sé/SP*, nas entrevistas, e quando comparo com as organizações sem convênios com a prefeitura (abordagem realizada nos item 4.1 e 4.3). As ONGs conveniadas assumiam os discursos da prefeitura nos espaços de discussões, e nas entrevistas defenderam os programas elaborados pela administração municipal, demonstrando a dependência do setor governamental, seu principal financiador.

A prefeitura é o financiador delas e, por causa dessa dependência, esquecem da sua postura crítica. Claro que há instituições que são mais ativas na participação, na formulação dos projetos e na busca pela autonomia das ONGs. Mas, com projetos financiados pelos órgãos públicos, a participação tem que ser feita em outros espaços, como os fóruns e conselhos. Entretanto, no fórum do qual participei, não havia reivindicações diretas para o poder público por parte das ONGs conveniadas, elas limitavam-se a responder as reclamações dos outros participantes dentro de um discurso governamental.

Constatei que a relação entre o Estado e as ONGs conveniadas encaixa-se no tipo chamado de *prestação de serviços*, proposto por Teixeira (2002) e exposto no primeiro capítulo. A construção de propostas de atendimento limitou-se a uma fase inicial, e mesmo assim não se concretizou integralmente. As ONGs constroem seus projetos e adequam suas atividades visando o financiamento da prefeitura, assim como uma empresa privada.

Os convênios possibilitam redução de gastos para o Estado e eficiência nos programas para a população. Redução de gastos porque as ONGs contam com outras fontes de financiamento. E eficiência porque as atividades são exercidas por profissionais com mais experiência na área. Portanto, hoje as ONGs são usadas como executoras de programas públicos, não como parceiras do poder público, cobrando e propondo projetos. Isso não quer dizer que o poder governamental tenha se ausentado do trabalho com os meninos(as) de rua. O governo está presente formulando e fiscalizando os convênios estabelecidos.

O atendimento prestado pelas ONGs aos meninos(as) de rua no centro de São Paulo em parceria com o Estado é um serviço quase governamental. São ONGs quase governo, pois elas têm a maior parte das suas verbas vindas do governo (70% ou 80%), pautam seus projetos para o convênio, e entram no esquema de atendimento exigido, seja pela prefeitura, seja pelo Estado, independente de quem está no poder. Abordando por esse ângulo, as ONGs parecem fazer parte do quadro do governo.

Quanto às organizações que não têm convênios com a SAS, embora não fossem os objetos de estudo dessa pesquisa, concluo que não há contatos entre elas e a Secretaria. E são essas ONGs que conseguem desenvolver seus trabalhos de acordo com as suas próprias regras e experiências, além de poderem criticar livremente os trabalhos desenvolvidos com os meninos(as) de rua, pois não dependem das verbas governamentais.

6 - Referências bibliográficas

- ABONG. ONGs: identidade e desafios atuais. *Cadernos Abong*, nº 27. São Paulo: Autores Associados, maio/2000.
- _____. Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios. *Cadernos Abong*, nº 30, São Paulo: novembro/2001.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Meninos de rua e meninos na rua: estrutura e dinâmica familiar. FAUSTO, Ayrton e CERVINI, Ruben (org.). *O Trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*. São Paulo: Cortez, 1996, p.117-132.
- ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas. *BIB- Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, nº 39, 1995, p. 03-40.
- BAPTISTA, Myriam Veras (coord.). *Crianças e adolescentes em situação de risco na cidade de São Paulo*. São Paulo: Pólis /PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão).
- BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, GRAU, Nuria Cunill (orgs.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 107-150.
- BERNARDO SÁ, Domingos. Conceitos e reflexões jurídicas. GONÇALVES, Helena Signorini (org.). *Organizações não-governamentais: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade, 1996, p. 39-46.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, GRAU, Nuria Cunill. *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, GRAU, Nuria Cunill (orgs.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 15-50.
- CACCIA BAVA, Silvio. A produção da agenda social mundial: uma discussão sobre contextos e conceitos. Retirado do *site* www.polis.org.br em out./2003.

- _____. Crise e Esperança. CENPEC. ONG: identidade em mutação. São Paulo: CENPEC, 1999.
- _____ y MULLAHY, Laura. Cómo hacer habitables las ciudades: Iniciativas locales en el manejo de los desechos sólidos y el transporte público. REILLY, Charles (compilador). *Nuevas políticas urbanas: Las ONGs e los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana, 1994, p. 113-134.
- CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. IOSCHPE, Evelyn (org.). *3º Setor: desenvolvimento nacional sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p.07-12.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CEBRAP. *A criança, o adolescente, a cidade*. São Paulo: Gráfica Municipal, 1973.
- CENPEC. *ONG: identidade em mutação*. São Paulo: CENPEC, 1999.
- CHAVES, Antonio Marcos. *Crianças abandonadas ou desprotegidas?* 1998. Tese (doutorado). FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. 1998. Tese (doutorado). FEA, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- COHN, Amélia. Las ONG, los movimientos sociales y la privatización de salud: Experiencias en São Paulo. REILLY, Charles. (compilador) *Nuevas políticas urbanas: Las ONGs e los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana, 1994, p. 97-112.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *É possível mudar: A criança, o adolescente e a família na política social do município*. São Paulo: Malheiros, 1993.

- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci*. Porto Alegre: L&PM, 1981.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *A guerra dos meninos*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- _____. *O Cidadão de papel*. São Paulo: Ática, 2000.
- DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989, p. 1-66.
- DURÃO, Jorge Eduardo. Reforma do Estado, a ação das ONGs e a Assistência Social. ABONG. Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios. *Cadernos Abong*, nº 30, São Paulo: novembro/2001, p. 55-74.
- DURIGAN, Paulo Roberto. A avaliação de projetos no Terceiro setor: um estudo sobre a FEAC. 2000. Dissertação (mestrado). FEA, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova*, nº 24, 1991, p. 85-91.
- ESTATUTO da criança e do adolescente. Lei Federal nº 8.069. Porto Alegre: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1990.
- FALCONER, Andres Pablo. A promessa do terceiro setor. 1999. Dissertação (mestrado). FEA. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FAUSTO, Ayrton e CERVINI, Ruben (org.). *O Trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*. São Paulo: Cortez, 1996.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume/Dumará, 1994.
- FERNANDES, Rubem César y CARNEIRO, Leandro Piquet. Las ONG de Brasil en los años noventa: Una perspectiva. REILLY, Charles. (compilador) *Nuevas políticas urbanas: Las ONGs e los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana, 1994, p.79-96.

- FERREIRA, Oliveiros S. *Os quarenta e cinco cavaleiros húngaros: uma leitura dos cadernos de Antonio Gramsci*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Hucitec, 1986.
- FERREIRA, Rosa Maria Fischer. *Meninos da rua: expectativas e valores de menores marginalizados em São Paulo*. São Paulo: CEDEC, 1979.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- FRONTANA, Isabel C. R. da Cunha. *Crianças e adolescentes nas ruas de São Paulo*. São Paulo: Ed. Loyola, 1999.
- FUNDAÇÃO PROJETO TRAVESSIA. *Histórias Reais*. São Paulo: Fundação Projeto Travessia, 2003.
- FUNDAP. *Meninos(as) de rua: uma proposta de atendimento*. FUNDAP. *Infância e adolescência carentes*. São Paulo: documentos de trabalho, março de 1991.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *A Infância Brasileira nos anos 90*. Brasília: UNICEF, 1998.
- GENTILI, Pablo, SADER, Emir (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- GONH, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. *Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997.
- GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- GOMIDE, Denise (org.). *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*. São Paulo: Abong/ Peirópolis, 2003.
- GOMIDE, Paula. *Menor infrator: a caminho de um novo tempo*. Curitiba: Juruá, 1998.
- GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *Organizações não-governamentais: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade, 1996.
- GRACIANI, Maria Stela. *Pedagogia social de rua*. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2001.

- GREGORI, Maria Filomena. *Desenhos Familiares: pesquisa sobre família de crianças e adolescentes em situação de rua*. São Paulo: Alegro, 2000a.
- _____. *Viração: experiências de meninos nas ruas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000b.
- GREGORI, Maria Filomena e SILVA, Cátia Aida. *Meninos(as) de rua e instituições: tramas, disputas e desmanches*. São Paulo: Contexto, 2000.
- GUERRA, Sérgio Duarte. *Menores, marginalidade e educação*. 1978. Dissertação (mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- GUERREIRO, Agostinho. *Anos 90: novos espaços, novos movimentos*. CENPEC. *ONG: identidade em mutação*. São Paulo: CENPEC, 1999.
- HADDAD, Sérgio (org.). *ONGs e Universidades: Desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong/ Peirópolis, 2002.
- HERZER. *A queda para o alto*. Petrópolis: Vozes, 1983.
- IMPELIZIERI, Flávia. *Crianças de rua e ONGs no Rio: um estudo do atendimento não governamental*. Rio de Janeiro: AMAIS/ IUPERJ, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PEDAGOGIA. *Brasil Criança Urgente: a Lei 8069/90*. Coleção pedagogia social, v.03. São Paulo: Columbus, 1990.
- IOSCHPE, Evelyn (org.). *3º Setor: desenvolvimento nacional sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão*. São Paulo: Fundap, 1997.
- KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1975.
- _____. *Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Nº 3, vol. I, 1987, p. 38-50.
- _____. (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- LAHUERTA, Milton. *Brasil, a democracia difícil: violência e irresponsabilidade cívica*. *Política Democrática – Revista de Política e Cultura*, nº 1, jan/abr. 2001. Brasília/DF: Fundação Astrogildo Pereira, 2001.

- LANDIM, Leilah (org.). *Ações em sociedade: Militância, caridade, assistência, etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.
- _____. Múltiplas identidades das ONGs. HADDAD, Sérgio (org.). *ONGs e Universidades: Desafios para a cooperação na América Latina.* São Paulo: Abong/ Peirópolis, 2002, p. 17-50.
- _____. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil.* Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa/ISER, 1993.
- LAVINAS, Lena. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 527-560.
- LEITE, Ligia Costa. *A magia dos invencíveis: os meninos(as) de rua na Escola Tia Ciata.* Petrópolis: Vozes, 1991.
- _____. *A razão dos invencíveis: meninos(as) de rua: o rompimento da ordem (1554 – 1994).* Rio de Janeiro: UFRJ/IPUB, 1998.
- _____. *Meninos(as) de rua: a infância excluída no Brasil.* São Paulo: Atual, 2001.
- LIBERATI, Wilson Donizeti. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente.* São Paulo: Malheiros, 2002.
- MARANHÃO, Tatiana de Amorim. O enigma da esfinge: indefinição entre o público e o privado - a relação dos conselheiros municipais de direitos (2002) com o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. 2003. Dissertação (mestrado). PUC, São Paulo.
- MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil: 1726-1950. FREITAS, Marcos Cezar (org.). *História Social da Infância no Brasil.* São Paulo: Cortez, 1997, p.51-76.
- _____. *História social da criança abandonada.* São Paulo: Hucitec, 1998.
- MARQUES, Carolina Moreira. A cidadania como metáfora: o projeto de formação e organização de meninos(as) do movimento nacional de meninos(as) de rua. 1999. Dissertação (mestrado). FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINS, José de Souza (org.) *Massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- MATHEUS, Jessica T. Mudança de poder. *Política Democrática – Revista de Política e Cultura*, nº 1, jan/abr. 2001. – Brasília/DF: Fundação Astrogildo Pereira, 2001.
- MIRANDA, Telma Guimarães de. *Movimentos sociais no Brasil: balanço da literatura, 1970 – 1995*. 1997. Tese (doutoramento). FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MORALES, Carlos Antonio. Provisão dos serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, GRAU, Nuria Cunill (orgs.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.51-86.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: SENAC, 2001.
- OLIVEIRA, Cleide de Fátima Galiza de. *Cúmplices na sobrevivência: ONGs populares e infância desassistida*. 1993. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco/ Fundação Alexandro Gusmão/ Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- OSLAK, Oscar. Estado e Sociedade: novas regras do jogo? *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: Fundap, 1998, p.47-110.
- PAES DE BARROS, Ricardo e CARVALHO, Mirela de. *Desafios para a política social brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.
- PAICA-RUA (org.) *Meninos(as) em situação de rua: políticas integradas para a garantia de direitos*. São Paulo: Cortez; Brasília/DF: Unicef, 2002. Série fazer valer os direitos, vol. 02.

- PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.373-418.
- PEREIRA JÚNIOR, Almir. As ONGs e as crianças nas ruas. Rio de Janeiro: Artigo do IBASE Notícias, 1993.
- PETRAS, James. Apresentação. VILLALOBOS, Jorge Guerra. *Organizações não-governamentais: um passo para frente e dois para trás*. Maringá: UEM, 2001, p.01-02.
- PRIORE, Mary Del (org.). *História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.
- RAUCCI, Mario Mendes. Meninos(as) de rua em São Paulo. 2002. Dissertação (mestrado). FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- REILLY, Charles. Las políticas públicas y la ciudadanía. REILLY, Charles. (compilador) *Nuevas políticas urbanas: Las ONGs e los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana, 1994, p.01-30.
- _____. Los topócratas, los tecnócratas y las ONG. REILLY, Charles. (compilador) *Nuevas políticas urbanas: Las ONGs e los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana, 1994, p.293-322.
- RIBEIRO, Marlene. Cidadania: interrogação ao conceito para a compreensão dos movimentos sociais. *Movimentos Sociais e Estado: Limites e Possibilidades*. Cadernos de debate nº2. Porto Alegre: CAMP, 2001, p.43-82.
- RIZZINI, Irene (org.). *A Criança no Brasil hoje: desafios para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: USU, 1993.
- _____. *Deserdados da sociedade: os meninos(as) de rua da América Latina*. Rio de Janeiro: USU/ CESP, 1995, (Série banco de Dados 2).

- _____. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUSU, AMAIS, 1997.
- RIZZINI, Irene, RIZZINI, Irma. “Menores” institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisa na década de 80. FAUSTO, Ayrton e CERVINI, Ruben (org.). *O Trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*. São Paulo: Cortez, 1996, p.69-90.
- RODRIGUES, Gutemberg Alexandrino. *Os filhos do mundo: a face oculta da minoridade (1964-1979)*. São Paulo: IBCCRIM, 2001.
- ROSEMBERG, Fúlvia. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. FREITAS, Marcos Cezar (org.). *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997, p.137-158.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1980.
- SADER, Emir. Para outras democracias. SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.649-679.
- SAES, Décio. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. SANTOS, Souza Boaventura de (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-84.
- SANTOS, Vanderlei Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos Sociais: Um ensaio de interpretação sociológica*. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1984.
- SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1999.

- I SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS DE RUA NA AMÉRICA LATINA. São Paulo: Secretaria do Menor, 1990. Volumes 1 e 2.
- SILVA, Roberto da. *Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*. São Paulo: Ática, 1997.
- SPOSATI, Aldaíza. *A cidade em pedaços*. São Paulo: Brasiliense, 2001.
- _____. *A política de assistência social na cidade de São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002.
- SWAAN, Abram de. *In the care of the state*. New York: Oxford University Press, 1988.
- TACHIZAWA, Takeshy. *Organizações não-governamentais e Terceiro Setor: criação de ONGs e estratégias de atuação*. São Paulo: Atlas, 2002.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 105-142.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Sociedade Civil e Participação Cidadão no Poder Local*. Salvador: UFBA, 2000.
- TELLES, Vera. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as difíceis relações entre pobreza, direitos e democracia. DINIZ, Eli et. al. (org.). *O Brasil no rastro da crise: Partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: Hucitec, 1994, p.225-243.
- VALLADARES, Lícia do Prado e IMPELIZIERI, Flávia. *Ação invisível: o atendimento a crianças carentes e a meninos(as) de rua no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.
- VIANNA, Luiz Werneck. Entre duas repúblicas. *Política Democrática – Revista de Política e Cultura*. Brasília/DF: Fundação Astrogildo Pereira, 2001. nº 1, jan/abr. 2001.

- VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.
- VIEIRA, Luiz. Movimentos Sociais e Governo Popular: Os desafios dos movimentos sociais frente à ocupação dos espaços político-institucionais. *Movimentos Sociais e Estado: Limites e Possibilidades*. Cadernos de debate nº 2. Porto alegre: CAMP, 2001, p.07-42.
- VILLALOBOS, Jorge Guerra. *Organizações não-governamentais: um passo para frente e dois para trás*. Maringá: UEM, 2001.
- VOGEL, Arno, MELLO, Antonio da Silva. De casa à rua: a cidade como caminho e descaminho. FAUSTO, Ayrton e CERVINI, Ruben (org.). *O Trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*. São Paulo: Cortez, 1996, p.133-150.
- YAZBECK, Maria Carmelita. Assistência Social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. ABONG. *Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios*. São Paulo, 2001, nº 30. p. 39-54.
-
- _____. *Assistência Social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Pólis/ PUC-SP, 2004.

6.1 - Documentos da Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo

COMUNICADO n° 48. Proposta de municipalização do atendimento a crianças/ adolescentes em situação de risco pessoal/ social. Ano 2001. SAS. Publicação:15/08/01.

COMUNICADO n° 64. Contribuições apresentadas na audiência pública para a comissão interinstitucional criada pelo protocolo de intenções de 31/07/01 para assistência social à criança/ao adolescente em situação de risco. Ano: 2001. SAS. Publicação:27/10/01.

DECRETO n° 43698. Regulamenta a Lei n° 13.153 de 22 de junho de 2001, que dispõe sobre a política pública de atenções de assistência social, sem fins lucrativos, operada através de convênios no âmbito da Município de São Paulo. Assinatura: 02/09/03. Publicação:03/09/03.

LEI n° 13153. Dispõe sobre a política pública de atenções de assistência social, sem fins lucrativos, operada através de convênios no âmbito do Município de São Paulo. Assinatura:22/06/2001. Publicação:23/06/2001.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Instrumentos de regulação de parcerias na política de assistência social*. 2003.

. *Plano de assistência social da cidade de São Paulo.PLASp. 2002-2003. S/ data.*

7 - Anexos

7.1 - Modelo do questionário aplicado nas organizações

Registro do entrevistado:

Nome: _____

Cargo: _____

1- Primeiras informações sobre a organização :

1. a - Nome da instituição (por extenso): _____

_____ Sigla (se possuir): _____

1.b - Endereço da sede principal da instituição: _____

_____ nº _____ Bairro: _____

Telefones para contato: _____

1.c- Este endereço trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua?

- Sim ()

- Não () Então qual o endereço que trabalha com meninos(as) em situação de rua? _____

_____ nº _____ Bairro: _____

Telefones para contato: _____

1.d - Há quantos anos esta instituição está em funcionamento? _____

1.e - Quem foram os responsáveis pela sua fundação?

1.f - Qual a origem desta instituição?

Laica (sem vínculo religioso) () Católica () Protestante () Espírita ()

Associação de moradores () Empresa privada ()

1.g - Há ligação com:

- Partido político () Qual? _____

- Movimento social () Qual? _____

- Religião () Qual? _____

- Outras () Qual? _____

1.h - Quais são os problemas mais graves que se defronta a organização? (Admite mais de uma resposta)

- Escassez de recursos financeiros ()

- Dificuldade em trabalhar com as crianças e adolescentes ()

- Falta de apoio/reconhecimento de órgãos públicos ()

- Falta de apoio/reconhecimento da sociedade ()

- Outros (especificar): _____

1.i – Quais os objetivos (resumidos) principais dessa organização?

2- Informações sobre as ações da instituição:

2.a- Qual o público principal atendido por esta instituição? (Admite mais de uma resposta)

- Crianças e adolescentes vindos de famílias com baixa renda ()

- Crianças e adolescentes em situação de rua ()

- Crianças e adolescentes órfãos ()

- Outros (especificar) _____

2.b - Quanto ao regime de funcionamento, esta instituição oferece quais serviços:

Abrigo () Educação de rua () Centro de atividades diurnas () Casas de acolhida ()

Outros (especificar): _____

2.c- Resuma os serviços e/ou projetos oferecidos por esta instituição:

2.d- Discorra (conte um pouco) sobre a forma de abordagem e formas de trabalho *somente* com as crianças e adolescentes em situação de rua :

2.e- Quais são as ações educativas promovidas por esta instituição

- Oferece cursos profissionalizantes () Quais? _____

- Matrícula os meninos(as) em escolas públicas ()

- Outros (especificar): _____

2.f- Quais são as atividades de lazer (semanais) oferecidas por esta instituição:

2.g- Quais os bairros/regiões específicas em que atuam os projetos dessa instituição voltados à crianças e adolescentes em situação de rua: _____

3- Informações sobre o atendimento da instituição:

3 .a- Qual a média mensal de crianças e adolescentes atendidas por esta organização? _____

3.b- Quantas *meninas e meninos em situação de rua* estão sendo atendidas no momento (em média), segundo gênero, idade e raça?

- Crianças (até doze anos de idade incompletos)

Gênero masc.() fem. ()

Branco () Preto () Amarelo () Pardo ()

- Adolescentes (até 18 anos de idade incompletos)

Gênero masc. () fem. ()

Branco () Preto () Amarelo () Pardo ()

- Com mais de 18 anos de idade

Gênero masc. () fem. ()

Branco () Preto () Amarelo () Pardo ()

3.c - Quanto à socialização da criança e do adolescente, esta instituição promove (admite mais de uma resposta):

- O encaminhamento dos meninos(as) a empregos ()

- O encaminhamento dos meninos(as) aos seus pais ou responsáveis ()

- A colocação em residências de outras famílias da comunidade ()

- O encaminhamento para casas abrigos () Quais? _____

- Outros (especificar): _____

3.d - Esta instituição faz o acompanhamento do menino(a) após seu desligamento?

- Não ()

-Sim () Como? _____

3.e- Esta entidade realiza algum trabalho com a família da criança/ adolescente em situação de rua:

- Não ()

-Sim () Conte um pouco sobre ele: _____

3.e -Qual o tempo médio de permanência das crianças nesta organização? _____

3.f- Quais são as causas de desligamento dos meninos(as) (indicar o número)?

- Profissionalização ()

- Entrega aos pais ou responsáveis ()

- Haver atingido a maioridade ()

- Transferência para outra instituição ()

- Fuga ()

- Perda de contato ()

- Outros (especificar): _____

3.g-. Qual a média de reincidentes nesta instituição? _____

4 - informações sobre os funcionários e voluntários da instituição:

4.a - Quantos são os profissionais vinculados oficialmente com a instituição?

Profissionais	Remunerados contratados	Cedidos pelo governo	Voluntários (ativos)	Média de voluntários esporádicos
Educadores				
Administradores				
Assistentes sociais				
Psicólogos				
Sociólogos				
Médicos				
Dentistas				
Enfermeiros				
Advogado				
Mestres e instrut. de ofícios				
Outros (especificar função) _____				

4.b - Qual a exigência para as pessoas tornarem-se voluntárias? (Admite mais de uma resposta)

- Compromisso com o comparecimento ()
- Conhecimento sobre a questão dos meninos(as) de rua ()
- Nenhuma ()

Outros (especificar): _____

4.c- Os educadores desta organização realizam algum tipo de treinamento antes de trabalharem com as crianças e adolescentes:

Não ()

Sim () Resuma-os: _____

4.d - E quando já estão trabalhando, realizam algum tipo de capacitação?

Não ()

Sim () Resuma-os: _____

4.e – Quais os modos de controle externo nesta organização:

- Governamental () De quais órgãos? _____

Como? _____

- Das instituições e/ou pessoas que fazem as doações () Como? _____

- Da comunidade () Como? _____

- Nenhum ()

5 - Dados sobre a integração entre os serviços destinados às crianças e aos adolescentes em situação de rua:

5.a - Quais serviços de órgãos externos essa instituição utiliza?

- De recreação Privado () ONG () Público ()

Qual? _____

- Assistenciais Privado () ONG () Público ()

Qual? _____

- De instrução Privado () ONG () Público ()

Qual? _____

- Outros Privado () ONG () Público ()

Qual? _____

5.b- Vocês conhecem os trabalhos desenvolvidos por outras instituições dessa mesma região?

- Não ()

- Sim () Quais? (Especificar os nomes das instituições): _____

5.c -Esta organização age em conjunto com outras instituições?

- Não ()

- Sim () Quais? _____

Como? _____

5.d - Esta entidade é registrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?

Sim ()

Não ()

5.e- Esta instituição enquadra-se na definição "sem fins lucrativos e de utilidade pública"?

- Sim ()

- Não ()

5.f- Possuem advogados que atuam junto ao serviço público?

Sim () Não ()

5.g- Esta instituição possui convênios com o governo:

-Não ()

- Sim () O que mudou no atendimento e organização da instituição depois de estabelecido o convênio (conte um pouco)? _____

5.h- Se esta instituição possui convênios, listar as Secretarias, os benefícios, e desde quando são conveniadas :

Secretaria Municipal de Assistência Social () Benefícios: _____

Início: _____

Secretaria Municipal da Educação () Benefícios: _____

Início: _____

Outras: _____ Benefícios: _____

Início: _____

5.i - Há contatos freqüentes com os responsáveis das Secretarias conveniadas?

- Não ()

- Sim () Como? _____

5.j- Esta instituição tem representante regulares em qual(s) destes fóruns:

- FDDCA-Sé/SP ()

- Fórum dos educadores ()

- FMDCA ()

- CMDCA ()

- CONDECA ()

- Nenhum ()

- Outros (especificar) _____

5.k- Como vocês dialogam (cobram, exigem) do poder público:

6 - Informações sobre os recursos da organização:

6.a - Quais as fontes de renda da organização (mensais) e quanto adquirem de cada uma?

- Público Municipal () Qual Secretaria? Valor: _____

- Estadual () Qual Secretaria? Valor: _____

- Federal () Qual Secretaria ? Valor: _____

Empresas privadas nacionais Quais? _____ Valor: _____

Instituições internacionais Quais? _____ Valor: _____

Doações pessoais () Valor: _____

Tem recursos próprios?

- Não ()

- Sim () Quais as atividades que os proporcionam? (especificar): _____

Valor: _____

Outros (especificar): _____ Valor: _____

6.b - Quais são os outros tipos de ajudas que a instituição recebe?

- Alimentos () De quem? _____ Quanto? (quantidade média) _____

- Vestuário () De quem? _____ Quanto? (quantidade média)_____
- Material de trabalho () De quem? _____ Quanto? (quantidade média)_____
- Outros (especificar):_____ De quem? ___ Quanto? (quantidade média)_____

6.c- Os financiadores fazem quais tipos de exigências para o atendimento?

- Não ()

-Sim ()

Quais? _____

Obs: Pedimos todos os tipos possíveis de documentos (estatutos, regimentos, folhetos, etc.) que forneçam mais dados explicativos ou mesmo que repitam o que já foi explicitado neste questionário, bem como documentos em que estejam expostos regras e procedimentos desta instituição. Estes ficarão disponíveis para consulta no Conselho Tutelar/Sé.

7.2 - Roteiros das entrevistas

Roteiro das entrevistas- SAS

- Desde quando são estabelecidos os convênio com as ONGs? Conte um pouco essa história.
- Quais os critérios para o estabelecimento dos convênios?
- Como é a parceria com as ONGs (somente através dos convênios, ou há um trabalho em rede)?
- Conte um pouco sobre o processo de criação do esquema de atendimento da prefeitura (quem participou, quem definiu).
- Esse esquema de atendimento é constantemente modificado? Como e por quem?
- Qual era a influência das organizações na reelaboração do esquema de atendimento?
- Vocês ouviam as não conveniadas também? Em quais situações?
- Conte um pouco como era a relação da prefeitura com as instituições conveniadas ou não.
- Por que os convênios tiveram suas verbas reduzidas no final da administração e o que mudou no relacionamento com as ONGs?
- Quais as exigências do governo às ONGs conveniadas?
- O que muda nos projetos das ONGs depois que os convênios são estabelecidos? (é obrigada a fazer mais coisas?)
- A ONG tinha que mudar seu projeto para se conveniar?
- Os projetos delas eram postos em prática integralmente mesmo após o convênio?
- Quais exigências que vocês faziam às instituições conveniadas? Alguma no sentido de atender interesses colocados pela imprensa?
- Vocês aproveitam as experiências das ONGs? Como?
- Há uma distinção entre projetos das ONGs e do governo?
- AS ONGs colocam em prática seus projetos, ou seus serviços atendem às diretrizes governamentais?

- Há espaço para a concretização dos dois?

Roteiro das entrevistas - ONGs conveniadas:

- Conte um pouco sobre a história de sua organização.
- Quais os objetivos de sua organização?
- O sentido da ONG é continuar existindo ou desaparecer quando atingir seus objetivos?
- Vocês participam dos programas governamentais? Como?
- Desde quando vocês são conveniados? (conte um pouco sobre essa história)
- Vocês participaram da elaboração do esquema de atendimento da prefeitura?
- Essa participação continuou? Como?
- Vocês participam de discussões acerca da melhoria dos serviços? Na elaboração dos programas da prefeitura, nas adaptações dele?
- Só através do convênio ou vocês já participavam?
- Alguma sugestão de vocês é incorporada pelos funcionários da SAS? Como (cite um exemplo)?
- E como fiscalizam os serviços?
- Por quê os convênios são importantes para a sua organização?
- É possível realizar os projetos da sua organização sem os convênios?
- Vocês possuem projetos específicos de atendimento aos meninos(as) de rua? Quem elabora os projetos?
- Atendem as necessidades colocadas por quem (meninos(as) de rua, governos, dirigentes)?
- Esses projetos são postos em prática ou vocês obedecem as diretrizes da prefeitura? Ou seja, há autonomia na condução dos projetos?
- Quais as exigências que a prefeitura faz?
- Os projetos mudam depois de estabelecido os convênios? O quê?
- A organização em que você trabalha atua no sentido de atender reivindicações apresentadas nos fóruns e conselhos? Como?

- Quantos funcionários vocês têm para atender as famílias das crianças e dos adolescentes? O número é suficiente? Vocês conseguem resultados?
- As crianças que estão aqui são na sua maioria de rua? Se não, porquê?

Roteiro das entrevistas - ONGs não conveniadas:

- Conte um pouco sobre a história de sua organização.
- Quais os objetivos de sua organização?
- O sentido da ONG é continuar existindo ou desaparecer quando atingir seus objetivos?
- As diretrizes das ações de vocês atendem as necessidades colocadas por quem (meninos(as) de rua, governos, dirigentes)?
- A organização em que você trabalha atua no sentido de atender reivindicações apresentadas nos fóruns e conselhos? Como?
- Vocês participam dos programas governamentais? (se sim, como? Se não, por quê?)
- Alguma sugestão de vocês é incorporada pelos funcionários da SAS? Como (cite um exemplo)?
- Vocês participaram da elaboração do esquema de atendimento?
- Essa participação continuou? Como?
- E agora, há participação de vocês na elaboração dos programas da prefeitura, nas adaptações deles?
- Qual a relação da instituição que não é conveniada com a prefeitura?
- O que mudaria se vocês fossem conveniados?
- Vocês possuem projetos específicos de atendimento aos meninos(as) de rua?
- Quais os objetivos do projeto?
- Como vocês fazem para implementar os seus projetos? Onde buscam recursos?
- Quantos funcionários vocês tem para atender as famílias das crianças e adolescentes? O número é suficiente? Vocês conseguem resultados?
- As crianças que estão aqui são na sua maioria de rua? Se não, porquê?

7.3 - Regimento interno do FDDCA-Sé/SP

FÓRUM DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA REGIÃO SÉ– FDDCA-SÉ/SP

REGIMENTO INTERNO

ART. 1 - O presente Regimento regula: objetivos, participação, organização e funcionamento do Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região Sé – FDDCA-SÉ/SP.

DOS OBJETIVOS

ART. 2 - O FDDCA-SÉ/SP, baseado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), tem por objetivo a Defesa integral dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio dos seguintes itens:

- I - Promover estudos, conferências, seminários, debates e campanhas;
- II - Propor políticas públicas, programas e projetos para constarem nos diversos orçamentos públicos;
- III – Acompanhar e avaliar ações governamentais e não-governamentais;
- IV – Acompanhar a execução orçamentária das três esferas de governo;
- V – Manifestar-se sobre a conveniência e oportunidade de implantação de programas e serviços;
- VI – Informar e motivar a comunidade sobre leis, programas e projetos;
- VII – Receber, analisar e encaminhar denúncias;
- VIII – Indicar 1 representante para participar do FMDCCA/SP- Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

DA PARTICIPAÇÃO

ART. 3 - Toda pessoa, entidade ou movimento comprometidos com a defesa dos direitos da criança e do adolescente, que participem ativamente das atividades do fórum e cumpram seu regimento interno, serão considerados membros do FDDCA-SÉ/SP.

ART. 4 - São direitos e deveres dos membros:

I – Participar das plenárias ordinárias e extraordinárias do fórum;

II – Participar das Comissões Coordenadora, Permanentes, Especiais e dos Grupos de Trabalho (GTs);

III – Indicar ou ser indicado para participação no FMDCSA/SP;

IV – Indicar ou ser indicado para participação nas reuniões do CMDCA/SP;

V - Ter acesso ao livro-ata das reuniões, e demais arquivos de documentos que o fórum possua ou venha a possuir;

VI - Respeitar todos os membros do Fórum;

VII – Representar o Fórum em eventos e atividades externas, quando for indicado oficialmente pela plenária;

VIII - Zelar pelo cumprimento do presente regimento;

IX - Todos os serviços prestados ao fórum são de caráter voluntário de seus membros;

DA ORGANIZAÇÃO

ART. 5 - O FDDCA-SÉ/SP terá a seguinte estrutura:

1) Plenárias; 2) Comissão Coordenadora; 3) Comissões Permanentes; 4) Comissões Especiais; 5) grupos de trabalho (GTs);

ART.6 – As Plenárias ordinárias acontecem toda segunda terça-feira do mês, e as extraordinárias sempre quando forem necessárias. Têm por objetivo deliberar sobre todas as questões pertinentes ao fórum.

ART.7 – A Comissão Coordenadora, eleita em plenária previamente informada terá mandato de seis meses, reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que for necessário, tendo por objetivos encaminhar as deliberações das plenárias e formatar a pauta das próximas reuniões; demais decisões tomadas pela Coordenação serão submetidas “ad referendum” da próxima plenária. A Coordenação será formada por no mínimo 5 membros, a saber: membros das Comissões Permanentes, representante do FDDCA-SÉ/SP no FMDDCA/SP,

representante do FDDCA-SÉ/SP nas reuniões do CMDCA/SP e um representante do Conselho Tutelar Sé. A Comissão de Coordenação deverá ser secretariada por um ou mais dos seus membros com atribuições a seguir: organizar livro ata, atualizar lista dos membros, elaborar Boletim informativo, enviar convocações das reuniões mensais e extraordinárias do Fórum;

ART.8 – As 2 Comissões Permanentes têm por objetivo dinamizar as ações do Fórum, são elas: 1) Comissão Social, com objetivo de apontar questões pertinentes à violação de direitos, à implantação de projetos e programas e à implementação de políticas públicas da área social na região central. 2) Comissão de Educação, com o objetivo de apontar questões pertinentes à violação de direitos, à implantação de projetos e programas e à implementação de políticas públicas da área da educação na região central.

Parágrafo único “O presente artigo não descarta a possibilidade de novas comissões serem criadas”.

ART.9- As Comissões Especiais e os GTs têm por objetivo assessorar as Comissões Permanentes, são formados sempre que houver necessidade, com duração temporária e dinâmica própria.

DO FUNCIONAMENTO

ART.10 – O FDDCA-SÉ/SP realizará plenárias ordinárias toda segunda terça-feira do mês na Praça da República, 150, às 9:30 horas. As plenárias extraordinárias serão convocadas com antecedência, e serão informados locais, horários e pautas das reuniões. A composição da coordenação e secretariado das plenárias deverá ser sempre revezada entre todos os membros do fórum, e a leitura da ata da reunião anterior deverá dar início aos trabalhos das plenárias.

ART.11 – As Comissões Coordenadora, Permanentes, Especiais e os GTs deverão registrar todas suas atividades em atas próprias, manter o coletivo informado sobre o andamento de suas atividades e cronograma de suas reuniões de trabalho, bem como submeter à apreciação da Plenária suas propostas para posterior execução das mesmas.

ART. 12 – Este Regimento Interno entrará em vigor na data de sua aprovação em Plenária, devendo ser registrado em ata. Sendo decisão da Plenária registrá-lo ou não em Cartório.

São Paulo, 08 de Junho de 2004.

7.4 - Rede de proteção às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social

7.5 - Valores dos convênios pagos às instituições

Instituições conveniadas com a *Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social* e pesquisados no *site*:
http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//arquivos/secretarias/assistencia_social/comunicacao_divulgacao.xls

Data: 13 de julho de 2005.

Nome da entidade: Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente-CEDECA Paulo Freire

Projeto destinado aos meninos(as) de rua do centro de São Paulo: Casa de acolhida

Nome fantasia: Casa Padre Joselito Lopes Martins

Capacidade de atendimento: 25

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 29.803,63 reais.

Outros projetos: Proteção jurídica psicossocial e medidas sócio educativas no distrito de Brasilândia

Nome fantasia: -----

Capacidade de atendimento: 270

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 22.111,31 reais

Outros projetos: Módulo de Gerenciamento Técnico Administrativo - NSE Medida Sócio Educativa do distrito de Brasilândia

Nome fantasia: -----

Capacidade de atendimento: 0

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 6871,09 reais

Nome da entidade: Centro Comunitário da Criança e do Adolescente

Projeto destinado aos meninos(as) de rua do centro de São Paulo: Casa de acolhida

Nome fantasia: Padre Batista

Capacidade de atendimento: 25

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 32.400,00 reais
Outro projeto destinado aos meninos(as) de rua do centro de São Paulo:
Casa de acolhida
Nome fantasia: Arte e Vida
Capacidade de atendimento: 20
Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 27.198,41 reais
Outros projetos: Núcleo sócio-educativo para crianças e adolescentes
Nome fantasia: Esperança
Capacidade de atendimento: 60
Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 7.186,10 reais
Outros projetos: Núcleo sócio-educativo para crianças e adolescentes
Nome fantasia: Alegria
Capacidade de atendimento: 120
Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 10.927,03 reais

Nome da entidade: Instituto Dom Bosco
Projeto destinado aos meninos(as) de rua do centro de São Paulo: Abrigo para crianças e adolescentes
Nome fantasia: Auxiliadora
Capacidade de atendimento: 20
Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 22.500,00 reais
Outros projetos: Núcleo sócio-educativo para adolescentes e jovens
Nome fantasia: Dom Bosco
Capacidade de atendimento: 360
Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 42.773,57 reais
Outros projetos: Núcleo sócio-educativo para adolescentes e jovens
Nome fantasia: Dom Bosco-Vila Paulistana
Capacidade de atendimento: 120
Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 17.585,35 reais
Outros projetos: Núcleo sócio-educativo para crianças e para adolescentes
Nome fantasia: Instituto Dom Bosco

Capacidade de atendimento: 420

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 27.705,87 reais

Outros projetos: Núcleo de atendimento e trabalho sócio-educativo com famílias (capacitação de adultos)

Nome fantasia: Núcleo Auxiliadora

Capacidade de atendimento: 140

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 23.336,28 reais

Outros projetos: Núcleo de atendimento e trabalho sócio-educativo com famílias (capacitação de adultos)

Nome fantasia: Núcleo Dom Bosco

Capacidade de atendimento: 60

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 6.880 00 reais

Nome da entidade: Moradia Associação Civil

Projeto destinado aos meninos(as) de rua do centro de São Paulo: Casa de acolhida

Nome fantasia: Taiguara e Taiguarinha

Capacidade de atendimento: 25

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 29.580,55 reais

Nome da entidade: Associação de auxílio mútuo da região leste-Apoio

Projeto destinado aos meninos(as) de rua do centro de São Paulo: Educação social de rua

Nome fantasia: Vigilância territorial de risco social e trabalho com as famílias

Capacidade de atendimento: 800

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 89.905,64 reais

Outros projetos: Albergue

Nome fantasia: Estação Luz

Capacidade de atendimento: 100

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 20.363,00 reais

Outros projetos: Apoio à atuação da central de atendimento permanente e de emergência

Nome fantasia: Apoio

Capacidade de atendimento: Beneficiários do serviço

Valor do repasse mensal da SAS para a instituição: 68.838,00 reais

7.6 - Trechos de uma entrevista sobre meninos(as) de rua (entrevista B)

Quais os objetivos da organização?

R: A nossa missão é trabalhar com o direito da criança. A gente entende esses meninos como vítimas de uma seqüência de violações dos seus direitos: do seu direito à educação, ao convívio familiar, à dignidade, à saúde, à segurança. Tudo isso é direito da criança, e tudo isso está violado quando ele está na rua. O que a gente pretende fazer? Tentar resgatar a possibilidade dele exercer esses direitos. Até certo ponto, a gente consegue isso. Dar direito ao convívio familiar, à proteção - estar a salvo dos maiores riscos, pelo menos, a gente consegue. Mas têm direitos que esbarram em questões estruturais. Você vai ver, a família mora numa habitação precária. Então, o direito à moradia dele está mais ou menos atendido. Ele mora num barraco. Direito à saúde? Do lado do barraco passa um córrego e uma saída de esgoto. Cadê o direito à saúde? Não tem o saneamento mais básico. Aí você tem que avaliar quais os direitos... Pois se ele ficar na rua, ele pode não estar dormindo do lado do esgoto. É capaz de achar uma marquise bem mais consistente do que o teto do barraco. Só que, efetivamente, ele está com um problema muito maior do que numa relação de afeto mais estabilizada. A gente sabe, é meio já dado, que nenhuma pessoa (não digo nem criança) consegue se desenvolver sem estabilidade na sua vida afetiva. É uma coisa básica para qualquer ser humano. Então, mesmo estando no abrigo, a gente trabalha com ele. E quando o abrigo não pode fazer isso, por exemplo, a gente muitas vezes faz o trabalho com a família, e a aproximação da família ao abrigo, para que esse vínculo afetivo seja resgatado, seja novamente estabilizado.

Conte um pouco sobre os projetos da organização.

R: O Programa de Educação na Rua é, na verdade, a primeira abordagem feita com os meninos. Na verdade essa é uma divisão didática. Não ocorre exatamente desta forma o trabalho na rua, mas até para gente poder pensar o trabalho na rua, que é um ambiente caótico. Os encontros com os meninos não são diários, não são continuados porque eles se movimentam, nem sempre se encontra o mesmo grupo no mesmo lugar. Enfim, a gente trabalha com quatro fases basicamente: A primeira fase é a identificação do grupo, da dinâmica do grupo, do local onde ele está instalado, da interação desse grupo com o entorno, com o comércio local, com os transeuntes, com a polícia, com as organizações sociais que abordam também esses grupos. Identificação da dinâmica interna do grupo, como ele funciona, quantos meninos são. Ou seja, uma identificação do grupo e do contexto onde ele está fixado. Uma fase de observação e de contatos mais de conhecimento, de reconhecimento do educador em relação ao grupo e vice-versa. A partir disso, a gente entra numa segunda fase, que é a criação de vínculos de duas naturezas: afetiva e de confiança. O menino precisa gostar do educador e confiar no educador. Esses vínculos são criados com atividades lúdicas, que têm até um cunho pedagógico, mas ainda não é essa intenção. É mais uma ideia de mediação, aproximação da relação que está se construindo ali. O educador tem uma orientação para mais ouvir do que falar, ouvir o que o menino tem a dizer, porque ele vai falando da dinâmica do grupo, das razões pelas quais ele saiu de casa, e nem sempre o que ele fala é verdade. A gente sabe disso. É até um mecanismo para ele se proteger na rua. Aí a gente ouve, não questiona. É o momento de construir uma relação. A gente diz que a segunda fase está terminada quando o menino começa a contar as histórias mais reais, quando o vínculo de confiança está mais consolidado. A partir disso, a gente começa a construir o que a gente chama de diagnóstico. A partir das informações mais reais, a gente começa a pensar o caso: as razões pelas quais ele saiu de casa, como ele está vivendo na rua, como ele está vinculado ao grupo e aos

demais atores ali do entorno. A gente tem que avaliar basicamente duas questões: como ele está inserido na rua (quanto mais enraizado ele estiver na rua – já resolvidas as questões de segurança, alimentação, drogadição, etc.) e as razões pelas quais ele saiu de casa. Nesse momento a gente pede autorização do menino - e ele tem que autorizar – para fazer uma visita à família dele, mesmo que ele não queira ir junto. “A gente queria conhecer tua família, queria saber como está sua mãe. A gente te conta depois. Se quiser, vamos juntos. Você não vai ser obrigado a ficar lá. Se quiser, não precisa nem descer do carro. Só vê de longe, se tiver alguma preocupação nesse sentido. Vamos visitar sua família, é legal...”. Alguns vão, fazem a visita. Alguns acabam ficando porque bate uma saudade e tal, mas geralmente os que vão e ficam acabam voltando depois de algum tempo, porque ainda não estava na hora deles voltarem. E muitos nem vão. “Não, não quero. Eu te dou o endereço, dou até o telefone da minha mãe. Mas me conta depois...”. A gente vai porque precisa saber o outro lado da história. O menino te conta a versão dele, como ele sentiu a saída de casa. Precisa ver como a família sentiu e o que entendeu disso também. Se a gente quer que as duas partes resolvam algum conflito, precisamos saber as duas versões. E a partir disso você tem condições suficientes para construir um diagnóstico daquele caso. Aí a gente entra na terceira fase, que é o que a gente chama de problematização, isto é, fazê-lo perceber, através de reflexões e provocações, que estar na rua, viver na rua, é um problema. Isso parece bobeira, mas não é. Quando um menino vem para rua, em geral, na primeira semana ou nos primeiros quinze dias, ele sofre bastante porque é o período em que ele olha para aquilo tudo desconhecido. É um ambiente hostil, caótico, um monte de gente querendo se aproveitar, inclusive dessa situação dele. Ele precisa se proteger, satisfazer as necessidades mais básicas: como vai comer, onde vai dormir, como ele vai se proteger desses riscos todos, com quem ele vai se relacionar. As primeiras duas semanas o menino fica meio assustado na rua. Eles, em geral, vêm de uma situação complicada em casa ou na comunidade, o que os força, de alguma forma, a se adaptar a esse novo ambiente. Mas passado esse período,

quando ele já arrumou onde comer - o que não é muito difícil – a gente sabe que hoje existem várias organizações que têm uma ação de cunho puramente assistencialista: dão comida, fazem curativos, etc. Eles têm, na verdade, roupa, comida, lazer na rua. Não existe história de nenhum menino que passe fome, por exemplo. Então, ele já resolveu onde comer, arrumar uma roupa, onde tomar um banho quando precisa, como se divertir, o grupo com o qual ele se relaciona - que é uma forma de garantir sua segurança, etc. Ele passa a achar que viver na rua não é tão ruim e que resolveu os problemas dele. Aí chega um educador dizendo que ele não resolveu o problema (*risos*). Pelo contrário, tem um problema tão grave, ou mais até do que o anterior. E como a gente faz isso? Mostrando para ele, de alguma forma, todas as coisas que lhe faltam. Ele consegue satisfazer as necessidades básicas, e só as básicas. A necessidade de viver com dignidade, de ter condições para o desenvolvimento, não estão, e nunca estarão asseguradas nas ruas. Ele precisa perceber isso para que ele se dê conta de que não resolveu o seu problema. Essa então é a terceira fase, que a gente chama de problematizar: transformar uma situação que para eles é uma aparente solução, num problema dentro da cabeça dele. O educador quer que o menino saia da rua o tempo todo, mas se o menino não quiser sair da rua, não adianta você encaminhar, porque ele vai e volta, porque para ele, ele não precisava sair da rua. Nunca achou que precisasse sair da rua. Ele precisa sentir a rua como um problema, como um incômodo, para que ele procure uma saída disso. Se você abordar esses meninos e perguntar: “O que você quer? Você gosta de viver na rua?” Eles vão falar que não. “Eu queria uma casa, um abrigo, um lugar legal para ficar...”. Mas isso é discurso para educador. Você o leva pro abrigo e no dia seguinte ele está de volta na rua. É apenas um discurso. De verdade, ele não elaborou essa saída da rua. Precisa elaborar essa saída ainda na rua, ou pelo menos o começo dela, para que tenha consistência. No momento em que ele diz: “Eu preciso sair da rua, não agüento mais ficar na rua, tenho que encontrar uma saída, buscar uma alternativa”, a gente passa para a quarta fase: a construção do encaminhamento. Na maior parte das vezes, ouve-se:

“Eu quero sair da rua, mas não quero voltar para casa...”. “Para os abrigos você também já foi, falou que não quer ir mais... Como a gente faz então?” Aí começa o trabalho de pensar junto para resolver o problema: “Ficar na rua é um problema? E voltar para casa? Também? Ir para os abrigos que você conhece? Também é? E os que você não conhece, não são tão diferentes?” A rede de abrigos não consegue entender a dinâmica desse menino e acolhê-lo, suportando, no início principalmente, algumas idas e vindas. Por exemplo: construímos com ele a idéia de voltar para casa e tentar, com o auxílio de um educador, uma reaproximação com a família, ou sair e passar um período no abrigo antes de voltar para casa, com o educador fazendo visitas nesse abrigo, acompanhando o trabalho do abrigo e ajudando ele a se adaptar ao abrigo. Ele constrói uma dessas duas possibilidades e aí a gente vai e encaminha. É meio que natural e previsível. No início, principalmente, a gente ficava meio apavorado com isso, porque teve caso em que a gente trabalhou por mais de um ano na rua para construir esse processo e aí levamos para casa ou para um abrigo. O menino estava muito legal e, de repente, o menino se enfia num “mocó” e vai fumar crack até as tantas. Aí a gente fala: “Qual foi o erro que cometemos?” E na verdade não é um erro. É um movimento natural. Depois a gente percebeu que vários casos acabam fazendo isso. É meio que natural porque é uma coisa que está “quentinha”, está aparentemente resolvido o problema da vida na rua. Você tira dali e coloca num ambiente de um abrigo, ou mesmo em casa com outros códigos de regras, outro funcionamento, os meninos têm que se relacionar com pessoas diferentes, outro tipo de relação com essas pessoas. É meio previsível que tenha um período de adaptação. Muitas vezes a família não tem condição de compreender isso e o abrigo também não. O que acaba acontecendo? Em algumas situações de conflito, o menino foge dali e volta para o ambiente que ele conhece (quando a gente tem algum problema num lugar novo, a gente volta pro lugar onde a gente estava antes). Mas quando ele volta para o lugar onde estava antes, ele olha com um jeito diferente. Isso é importante. Isso não era uma recaída. Era um movimento de adaptação. Ele volta para rua, mas

volta muito incomodado porque ele já não tem mais lugar na rua. Muito incomodado com uma sensação de fracasso dele, por não ter conseguido - e isso a gente trabalha com ele – mas muito incomodado também com a rua, porque ele não vê mais a rua como solução. Ele já passou daquela fase de olhar para rua como solução dos problemas dele. Quando ele volta, a rua dói mais que da primeira vez. Aí é mais fácil retomar o encaminhamento feito, e ajudá-lo a superar, explicando que é um momento de transição, que é difícil mesmo, mas a gente está junto, para ele não se sentir fracassado. Essa é a sensação que fica muitas vezes e, por isso, muitas vezes se jogam de cabeça no crack, se sentem uma “merda”. Uma das falas deles nesse momento muito comum é: “Ah tio, não adianta. Eu não tenho mais jeito. Já tentei e não deu certo, não consigo. Para mim não tem mais jeito. Vou ficar por aqui mesmo, esse é meu fim”. Eles ficam meio “jogadões”... “Mas você esta se sentindo bem? Não? Então, vamos tentar de novo, não é na primeira vez mesmo”. Aí você vai trabalhando esse acompanhamento. Com as famílias, por mais incrível que isso possa parecer, até porque são famílias com muito pouca informação, que vivem muitas vezes numa situação de miséria material, mas elas têm mais condições de suportar isso do que o abrigo. O abrigo tem técnicos preparados, deveriam conseguir entender e suportar, trabalhar e cuidar disso melhor que as famílias. Mas é o contrário. A família muitas vezes suporta isso mais do que os abrigos. Inclusive famílias que estão há anos sem conviver com a criança. Mas, enfim, seja em uma ou outra situação, a gente vai trabalhando com a família e com o menino esse período de ir e vir, que a maior parte deles acaba fazendo. Pelo menos umas duas ou três voltas para a rua eles acabam fazendo. Mas aí são voltas curtas. Muitas vezes ele volta para a rua, e isso é uma coisa interessante, e no dia que ele volta para a rua ele liga para gente: “Oi tio, tô ligando só para dizer que não deu certo. Me esquece que eu não tenho mais jeito mesmo. Pode deixar, só tô ligando para dar uma satisfação”. Porque ele sente que ele tem um compromisso com o educador. “Que fez tudo por mim e eu não correspondi”. E, no fundo, até para pedir uma ajuda também, para a gente retomar o trabalho com ele. Isso

demora, variando de caso a caso, dependendo das condições que geraram a saída, e da forma com ele estava inserido na rua. E depois de algum tempo, eles acabam permanecendo em casa. A gente vai monitorando a família cada vez mais distante, e cada vez ligando essa família aos recursos que a comunidade tenha, na comunidade onde mora a família, para que o nosso trabalho seja cada vez mais desnecessário, e para que a família ganhe autonomia, se emancipe na relação com a gente, e possa tocar a vida deles sem maiores problemas. Conflitos sempre vão ter, toda família tem. Mas o que a gente espera é que esses conflitos não resultem na saída da criança de casa, que a família possa conviver e enfrentar todas as dificuldades junta. E, felizmente, na maior parte dos casos a gente consegue sucesso. Esse é o trabalho que é feito nas ruas. Ele não acontece exatamente do jeito que estou montando, porque cada caso é um caso. A rua tem uma coisa, que é o fator que mais dificulta esse trabalho todo, que é a descontinuidade dos encontros. Então você tá indo com um menino, e já está lá na fase de problematização, por exemplo. Aí acontece o encaminhamento. O menino já estava quase decidindo ir mesmo, aí vem outro e encaminha, às vezes, apressadamente. Ele bate e volta, e aí já não quer saber de mais nada. Ele volta com raiva do lugar onde ele foi: “Não, não quero saber. Nem vem me falar em sair da rua. Tô bem aqui...” Aí o trabalho retrocede. Ou você está trabalhando com ele ali, ele está num grupo, num local, o trabalho está avançando. Aí você chega no dia seguinte para trabalhar com ele e cadê? O grupo sumiu. A polícia foi lá, fez uma batida, e espalhou todos os moleques para tudo quanto é lugar. E aí onde você vai achar esses meninos? Aí você passa um mês, dois meses às vezes, sem ver o menino. E quando retoma o contato, o trabalho que vinha avançando retrocede, ou tem que ganhar outra direção. Infelizmente, não é só a gente que os aborda. Eles estão sujeitos a todo tipo de intervenção. Das bem intencionadas às mal intencionadas. E a gente não sabe quando e quantas vezes vamos encontrar esses meninos por semana. A gente está todos os dias nas ruas, mas os meninos não estão sempre no mesmo lugar.

Você fala um pouco da crítica ao assistencialismo, dar comida, abrigo. Mas não é necessário?

R: Não, porque isso atrapalha muito nosso trabalho. Se eles não tivessem isso, eles olhariam para a rua como um problema muito mais facilmente. Esse é o tipo de coisa que torna o trabalho de problematização muito mais difícil. Muitas vezes o menino vem de uma situação de miséria em casa e, na rua, ele tem tudo que ele não tinha em casa. Inclusive a “aventura” que, para essa idade, é uma coisa bem interessante.

Mas se ele não tiver comida na rua ele vai passar fome...

R: Se ele não tiver comida na rua ele vai para algum outro canto e vai lutar para ter comida, em casa de preferência. Ele não vai ficar bem na rua. Se ele não tiver comida, bebida, roupa, brincadeira, e todos os atendimentos que são levados muitas vezes para ele. A gente tem caso de menino que a gente não faz isso e é mal visto pelos meninos. Outro dia, os meninos entraram no nosso *site*, viram lá os valores arrecadados e falaram: “Ô tio, vocês têm dinheiro para caramba, porque vocês não dão pra gente? O que vocês fazem com esse dinheiro todo? Tem instituição que não tem nada e dá coisa para gente. Vocês não dão nada para gente. Pô, com esse dinheiro todo... Vocês ganham dinheiro para chuchu...” Se os outros dão, porque que a gente não vai dar? E a gente ainda vai lá para encher o saco deles (*risos*). Esse é um problema sério para a gente, porque a gente nada contra a maré. A maré é dar tudo para eles na rua. A gente estava trabalhando com uma menina que estava com uma infecção séria na língua e não queria ir pro hospital com medo de injeção, medo de hospital, aquelas coisas. Nós falamos: “Vamos, vamos”. Insistimos, trabalhamos com ela, provocando medo nela: “Cuidado, isso pode ser sério. Você pode perder a língua, perder a fala”, porque ela precisava ser atendida. Mas a gente não ia catar ela a força e levar para o hospital. É ela quem tinha de fazer um movimento, ainda que fosse uma coisa leve. O menino tem que

fazer um movimento. A gente provoca um movimento nele. E no dia que nós marcamos para ir ao hospital, lá na noite anterior passa alguém e dá um comprimido, e ela não quis ir mais ao hospital. Ela não precisava ir mais para o hospital, porque se vem alguém cuidar de mim, porque que eu tenho que me mexer? E tem menino que escala educador ainda: “Ô tio, vê lá o negócio para mim. Pô, você não traz nada para mim! Vê minha situação jurídica lá e me fala amanhã”. “Não, vamos juntos, vamos ver lá com a gente”. “Não, vai lá, vai lá, não dá para eu ir lá não”. Eles estão acostumados a ser tratados dessa forma. O assistencialismo faz isso com eles: os imobiliza e faz eles acreditarem cada vez mais que está tudo bem ficar na rua, está maravilhoso ficar na rua. E aí a gente luta contra esse movimento. Para gente é muito difícil porque a gente trabalha numa linha que é diferente, que é oposta ao assistencialismo. Provocar a reflexão: “Você tem um problema. E não é a gente que vai resolver trazendo comida na mão, porque isso tem um monte de gente que faz. Se você quiser, você recebe duas, três quentinhas por dia”. Recebe até brinquedo, até roupa tem gente que leva para eles na rua. Levam tudo para eles na rua. Nós não queremos fazer essas coisas. Nós não queremos que eles se mantenham na rua. “Ah, então não vem encher o saco, vocês não tem nada para dar para nós! Então não quero conversa”. Tem menino que trata a gente assim, no começo, até ele perceber que a gente tem uma proposta que vai além da satisfação material, imediata. A nossa proposta é de resolver efetivamente o problema deles. Depois que ele se dá conta disso, ele passa a valorizar o trabalho desse educador, mais do que os dos outros. Ele começa a pensar: “Não, esse cara quer, de verdade, mudar a minha vida”. O que a gente discute muito é dignidade. Que dignidade você tem comendo, sentado na praça com todo mundo olhando? Você vai satisfazer suas necessidades aonde? Lá na graminha, na moitinha? Tua privacidade, tua personalidade... Você é mais um farrapinho andando por aí. É visto desse jeito pela sociedade. Que dignidade há nisso? A gente quer mudar isso. Eu me lembro que um dia eu estava conversando com um menino aqui no Viaduto do Chá. Aí, conversa vai, conversa vem, e eu conhecia mais ou menos a história dele. “Ah, você que

é o fulano?” Eu nunca tinha visto ele. “Ah, sou eu”. “Pô, sua família não se mudou para o Espírito Santo recentemente?”. “É, eles tão morando lá em Vitória”. “Pois é, Vitória, é um lugar legal. Tem praia lá. Por que você não foi para lá junto com eles?”. “Ah, se eu quiser ir para a praia eu pego uma carona daqui até Santos. É dois palito. Chego lá e fico bem legal. Como e bebo e fico na praia até quando eu quiser. E eu preciso ir até Vitória para ir à praia?”. Eu falei: “Então, mas não é disso que eu tô falando. Eu tô falando de uma coisa que você não entendeu ainda, que se chama dignidade. Se você está em Vitória, na sua casa, vai para escola, chega em casa, come uma coisinha, não precisa ser muito, joga as suas coisinhas da escola ali e vai para praia bater uma bolinha com os vizinhos, com os amigos, e aí vai passar o polícia e vai te cumprimentar - você já vai conhecer ele. Depois de um certo tempo, o comerciante, o vizinho, as pessoas do lugar... Você vai ser uma pessoa que tem na comunidade um respeito, um tratamento digno de uma pessoa daquela comunidade. Se você vai para Santos, você vai ter que ficar - e não venha me dizer o contrário, porque eu sei que é assim - você vai ter que ficar se escondendo de polícia o tempo todo. Entra na praia, todo mundo vai ficar olhando. Você sabe como é que é: ‘lh, olha lá o menino, os trombadinhas, não sei o quê’. Gente escondendo a bolsa com medo de você. Se você chegar perto de qualquer pessoa, a pessoa vai te olhar torto, vai ser enxotado de vários lugares, e vai ter que ficar o tempo todo correndo porque, se a polícia pegar você, vai colocar dentro de um carro e trazer você de volta, ou jogar você em algum lugar. Vai tirar você dali. Isso não é dignidade. Eu estou falando de você ir para a praia em outras condições. Essa é a grande diferença. Você precisa experimentar uma e outra situação para saber do que eu estou falando. E isso é fundamental para você ser um cidadão, ser reconhecido pelas pessoas, poder interferir nos processos sociais todos”. Eles têm que poder perceber a diferença entre essas coisas, e é a partir dessa percepção que ele vai buscar a saída da rua.

Mas me parece que a maioria das instituições tem esse cunho assistencialista...

R: Alguns têm. Alguns têm um negócio que é assim: “deixa aqui que a gente cuida melhor que a família”. Tem abrigo que pensa assim: “a mãe é negligente, a família é desestruturada”. Aí condena a família e meio que adota a criança. Nenhuma criança cresce bem dentro de instituição. Por mais funcionando perfeitamente que esteja um abrigo, uma instituição nunca vai ser capaz de dar um atendimento tão personalizado quanto em casa. Ainda que a personalização seja um sermão, um puxão de orelha, aquele esculacho, que os meninos muitas vezes tomam em casa. Isso é personalizado. No abrigo, o menino toma esculacho, mas é esculacho porque o menino quebrou uma regra. Não dá para imaginar que uma criança crescendo num abrigo, que tem rotação de pessoas, tanto dos meninos quanto dos educadores, que ele vai ter um ambiente de estabilidade efetiva que é necessária para o desenvolvimento dele, e a personalização para ele desenvolver uma identidade, para ele se desenvolver, para ele conhecer a identidade dele. Na verdade ele já tem, mas ele precisa reconhecer a própria identidade, e isso é o atendimento personalizado que dá. E a base para estabilidade efetiva é fundamental também. Agora, o que eu diria aos abrigos para funcionarem melhor: eles teriam que trabalhar muito mais colados com a família dos meninos que estão abrigados. Você tem ali dois, três educadores por plantão para quinze, vinte meninos. Você espera ainda que eles consigam buscar as famílias, trazer, sensibilizar, trabalhar junto com as famílias para que o menino possa gradativamente ir se reaproximando das famílias, se reintegrando à elas? Você precisaria ter um corpo técnico maior e mais preparado para fazer isso. Porque o abrigo é, para muita gente, a solução. “Tirou o menino da rua, ôpa! Ninguém mais está vendo, deixa lá no abrigo. E com a família é complicado, melhor nem mexer. Deixa lá que cresce, e cresce bem. O abrigo cuida melhor”. Mas não é verdade. A gente sabe que não.

**Você consegue diferenciar o assistencialismo do trabalho educativo?
Quais os critérios que você usa?**

R: O assistencialista é aquele que provê uma necessidade, mas não trabalha com aquele indivíduo, aquele educando, a capacidade dele, não potencializa os recursos dele para que ele mesmo consiga. Você não trabalha com a autonomia dele. Você só satisfaz a necessidade dele, e não trabalha para que ele desenvolva a capacidade. Isso é assistencialismo. Educação é exatamente o contrário. Você trabalha com a autonomia do outro, com os potenciais, as capacidades que o outro tem, para que ele mesmo se mobilize e possa buscar a satisfação de suas necessidades. Em vez de prover, e aí eu não estou dizendo... Porque tem uma diferença entre assistência e assistencialismo. Eu não estou dizendo que você não tem que dar nada. Na rua não tem que dar, mas para as famílias muitas vezes você tem que dar alguma coisa para que ela possa se manter até ganhar autonomia, até se emancipar, porque se não ela morre antes de se emancipar por falta de comida, de habitação, de coisas do tipo. Então, muitas vezes, você tem que prover alguma coisa, mas se você só prover sem trabalhar autonomia, você cria uma relação de dependência, e se você só trabalhar autonomia, em alguns casos de miséria absoluta, você corre o risco de perder seu educando antes de desenvolver a autonomia. Por isso que para mim o assistencialismo é aquele que não se preocupa com a emancipação, com a autonomia do outro, não busca o movimento do outro. E aí a educação vai buscar sempre isso e, em algumas vezes, o trabalho educativo também provê alguma assistência a alguma necessidade básica de alguém.

Esse seria o problema principal dos abrigos?

R: O que eu diria é que o problema dos abrigos não é só isso, não é só depois que o menino está lá dentro, é até a entrada do menino no abrigo, que não suporta muito esses movimento de ir e vir. “Ah, esse menino não quer ficar

aqui não. Ele fugiu e não volta mais”. Ou então: “Ele veio aqui, já brigou, já deu problema. Então a gente tá querendo já tirar ele daqui porque não vai dar certo”. É meio maluco você imaginar que o menino, que tem uma dinâmica de rua, construída nas relações da rua, que não tem horário, não tem lugar de permanência, não tem muita regra, do jeito que a gente tem - tem regras, mas não é o código de regras que a gente conhece, do qual a gente se relaciona. É meio absurdo acreditar que, para o menino que viveu muito tempo na vida na rua, é só ele entrar da porta para dentro do abrigo e aquilo tudo fica para trás. E que ele da porta para dentro vai ser capaz então, porque ele atravessou uma porta, ele vai ser capaz de aprender as regras e de se relacionar perfeitamente com isso de novo. É absurdo imaginar isso. É absolutamente previsível que ele vai ter problema de adaptação no grupo, que ele vai ter problemas de adaptação ao espaço, às regras, e que isso muito provavelmente resulte na saída dele, e que ele tem que poder voltar para resolver isso. Mas o abrigo não suporta isso. Porque os abrigos têm técnicos, profissionais preparados para atender meninos que saíram de casa por causa de problema tal, e foram para o abrigo, quer dizer, não estavam num ambiente em que o código de regras é muito parecido com o código de regras do abrigo. Não é tão difícil a adaptação dele. O que vem da rua, ele vem de outro ambiente, com outra dinâmica, outros códigos de regras e, para ele se adaptar, a maior parte dos abrigos não consegue fazer. Por isso a maior parte dos abrigos fecham as portas para os meninos que viveram nas ruas. Esse é um problema. O outro problema é que, quando consegue entrar, o abrigo não consegue trabalhar com a família porque não tem estrutura para isso. Muitos deles dizem: “Eu quero, eu entendo a importância disso, mas olha aqui: eu tenho três educadores para quinze meninos, você pode me dizer se eu posso tirar esses educadores para atender as famílias? E quem vai cuidar dos meninos?”. Não tem estrutura para isso. É outro problema.

E quanto ao imediatismo exigido nesse tipo de trabalho?

R: A imprensa bate sem saber bater e aí dá para a sociedade em geral a noção de que isso tem que ser imediatamente resolvido. E a única coisa que tem que ser dita para a sociedade é que não existe solução mágica para isso. Isso é complexo, tá na ponta de um processo de exclusão todo que culminou com isso, e que você não pega o menino daqui e põe ali sem refazer todo o caminho. Isso é processual, é educativo. Só que a sociedade entende na medida da sua possibilidade. Então, fica o poder público pressionado pela sociedade, pela imprensa, e no trezinho vai um atrás do outro. E nós lá na ponta, tentando mostrar para o poder público, e o poder público tentando mostrar para a sociedade, que não é assim tão simples. (...) Muitas vezes eram redirecionadas ligações para gente que diziam: “Ah, tem um monte de menino aqui na porta da minha casa, estão enchendo o saco, manda alguém para vir tirar esses meninos daqui que estão sujando a rua, já estão subindo no muro, daqui a pouco vão roubar a casa”. Muitas vezes eu mesmo atendia, porque eu procurava livrar o educador dessas ligações. Porque o educador, na minha opinião, tem que estar o mais tranquilo possível para ele ir para a rua. Não dá para ele ir para a rua preocupado com que o cara falou. Ele fala: “Esse filho da mãe, tomara que os moleques entrem lá mesmo”. E dá raiva mesmo. “Pô, o cara não tá vendo que é criança? Que está ferrado o menino? Ao invés de ele se preocupar com o estado do menino, ele vai se preocupar com a limpeza, com o jardim dele?” Dá raiva mesmo, muitas vezes. Mas tem que atender, é o cidadão, o contribuinte. Eu geralmente digo: “Senhor cidadão, eu agradeço sua preocupação com as crianças, porque afinal de contas são crianças e estão numa situação de extremo risco, que bom que pessoas como você se preocupam com isso”. Para tentar dizer para ele o tom que ele deveria ter. Eu acho que é essa resposta que tem que dar. Não é imediatismo, não é vou aí tirar, porque ninguém vai tirar. Eu dizia: “Eles só vão sair se eles quiserem. Eles têm direito de ficar se eles quiserem ficar, e até de ignorarem totalmente nossa abordagem, se eles acharem que têm que fazer isso”. E

muitas vezes fazem, por isso muitas vezes a gente chamava esse munícipe para ir junto, para ele sentir o que é isso, quem são essas crianças. Para ele perder o medo dessas crianças e para ele entender um pouquinho a complexidade desse trabalho. E essa é uma crítica minha à posição imediatista. Eu acho que a expectativa imediatista, e a história diz que isso é possível, a minha história diz que isso é possível, a expectativa imediatista tem que ser atendida com um fala educativa, uma fala elucidativa.

E a abordagem religiosa?

R: Eles não estão nas ruas. Eles têm às vezes um educador, dois, que vão uma vez por semana. Não dá para você dizer que isso é uma organização que tem um trabalho sistemático e efetivo. É uma coisa mais voluntariosa, e de cunho religiosos. Eu me lembro de uma discussão quando eu ainda estava trabalhando na rua. Fui conversar com o pessoal de uma instituição (...) e tivemos uma conversa que, do meu ponto de vista, foi maravilhosa, em que eu pude ouvir o seguinte: "Nosso trabalho é diferente, nós vamos para a rua para trabalhar a doutrina religiosa com o menino, e o nosso objetivo é a conversão religiosa desse menino, é levar a palavra de Deus, é um trabalho mais de cunho religioso. E vocês têm um trabalho de outra natureza, mais educativo, social". Para mim é isso. E não temos que estar um contra o outro. Eu tenho minha posição pessoal a respeito da religião, mas eu não tenho que transferir para o menino, não tenho que dizer para o menino que ele tem que ser dessa ou daquela religião, ou ateu. Na minha opinião, tem que trabalhar com ele a necessidade dele ali, a capacidade dele, e a inserção dele dentro de ambientes que possam proporcionar seu desenvolvimento integral. Se ele vai usar a fé religiosa, se ele vai se educar dentro da religião ou fora dela, não é problema meu, e em nenhum momento eu tenho que trabalhar isso com ele. Eu parto do princípio de que religiosidade está fora da minha ação educativa, eu não dou palpite sobre isso. Agora, a gente não pode confundir uma coisa com a outra. Tem gente que chama a prática de evangelização de educação

na rua, isso é diferente. Uma coisa é diferente da outra. O trabalho de evangelização pode até ser complementar ao nosso, mas as propostas são diferentes, e tomara que os meninos entendam as propostas diferentes. A gente vai discutir as condições sociais que botaram ele na rua, as condições que ele está vivendo nas ruas, o direito dele, cidadania, outra coisa.

Mas essas instituições se auto denominam educação de rua...

R: Esse é um equívoco. Na minha opinião é um equívoco quando eles se colocam como educadores. O educador vai para a rua sem doutrina, não vai para transformar um menino num militante partidário, ou num sujeito de uma empresa, de multinacional. Nem para uma nem para outra coisa. Ou num ladrão. Se o menino quiser ser ladrão ou quiser se um funcionário de uma multinacional, se o objetivo dele for esse, ou ser um militante de esquerda, a escolha é dele. O educador não tem que interferir nisso. O educador tem que facilitar o processo dele de elaboração, para que ele chegue a definir seus caminhos e tenha condições de lançar mãos dos recursos que eles têm para a execução do objetivo dele. O educador não vai levar objetivo nenhum para o menino. Diferente da doutrina religiosa, que você leva o objetivo e tenta convencer o menino para o seu objetivo.