

Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua: aspectos históricos e conceituais na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil

National Movement of Street Boys and Girls: historical and conceptual aspects in the Defense of the Rights of Children and Adolescents in Brazil

Alessandra Nicodemos*

Resumo: O presente artigo procurou explicitar, através do estudo de caso de uma ONG de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, as mudanças objetivas na relação entre Estado e Sociedade Civil nas décadas de 1980 e 1990 no Brasil. O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) constitui-se como ator fundamental no processo de mudanças da política governamental e não governamental relativa à criança e ao adolescente em nosso país nos anos de 1980 e, na década seguinte, experimentou um esvaziamento de seu potencial reivindicatório, impactado pelas mudanças objetivas da relação entre Estado e Sociedade Civil no Brasil. A pesquisa procurou os determinantes dessa dinâmica e a análise dos diferentes níveis de autonomia e dependência que foi se estruturando entre esse setor da sociedade civil organizada e a aparelhagem estatal nos períodos históricos indicados, mobilizando análise bibliográfica da temática, em seus aspectos estruturais e específicos e, ainda, fontes documentais da entidade.

Palavras-chave: Direitos da Criança e do Adolescente. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Organizações não governamentais.

Abstract: This article aimed to explain the objective changes in the relationship between State and Civil Society in the 1980s and 1990s through the case study of an NGO for the Defense of the Rights of Children and Adolescents in the Brazilian context. The National Movement of Street Boys and Girls (MNMMR) was a fundamental actor in the process of changes of governmental and non-governmental policies for children and Adolescents in Brazil in the 1980s. In the following decade, it went through a moment of qualitative and

* Docente da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

quantitative reduction of its claiming potential, impacted by the objective changes in the State / Civil Society relationship in Brazil. The research aimed, therefore, the determinants of this dynamic and the analysis of the different levels of autonomy / dependence that were structured between this sector of organized civil society and the State apparatus in the indicated historical periods, mobilizing bibliographic analysis of the theme, in its structural and specific aspects, as well as documentary sources of the entity.

Keywords: Non-governmental organizations. Rights of the Child and Adolescent. National Movement of Street Boys and Girls.

INTRODUÇÃO

O presente artigo¹ procura relacionar a dinâmica das Organizações Não Governamentais (ONG's) com o modelo Estado/Sociedade Civil nas décadas de 1980 e 1990 no contexto político brasileiro, identificando de que forma tal conjuntura provocou ou não mudança nas políticas de atendimento à criança e ao adolescente de nosso país e como essas entidades manifestaram-se durante o período de transição política, econômica e social dos momentos históricos em questão.

A trajetória das ONG's no Brasil está vinculada ao ressurgimento dos movimentos sociais e as alterações em seu caráter organizacional podem ser analisadas no quadro de mudanças políticas, econômicas e sociais que o Brasil atravessou nas últimas duas décadas. O processo de redemocratização possibilitou a essas organizações uma maior visibilidade de atuação e, no período, sedimentaram-se como a materialização de sujeitos políticos em disputa por determinado projeto de sociedade. Desse modo, o fortalecimento da sociedade civil (COUTINHO, 1992) aumentou significativamente as formas e os modelos de associativismo no Brasil.

O movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, onde se insere parte dessas ONG's ganha notoriedade, como alternativa ao modelo de

¹ As questões teóricas e empíricas aqui sistematizadas basearam-se na pesquisa, desenvolvida no Mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, pela autora.

atendimento estatal, no início dos anos de 1980. O processo desenvolveu-se a partir da grande mobilização em torno das denúncias contra a política governamental para a infância e a juventude no país. E ganhou visibilidade, ainda, pela ressonância externa da trágica história de exclusão de milhares de crianças e adolescentes nos centros urbanos brasileiros e, conseqüentemente, pelo aumento do aporte de verbas estrangeiras para esse tipo de entidade. Seu grande mérito reside nas alterações jurídicas, garantidas pela inclusão dos artigos 227 e 228 na Constituição de 1988, quando foram modificados, de modo radical, os preceitos relacionados à proteção à infância e à juventude no país.

A transição democrática brasileira resultou na construção e na consolidação de um novo projeto de sociedade: o neoliberalismo (BENJAMIM, 1998), que se sedimentou conjugado ao recuo do movimento social organizado. O quadro de despolitização que marcou os anos de 1990 repercutiu, de forma significativa, na mudança do perfil das ONG's, em geral, obrigando-lhes a construir novos paradigmas de atuação, onde o discurso universal de justiça social e cidadania da década anterior transmutou-se na manutenção da defesa e na articulação dos interesses das crianças e dos adolescentes e de políticas de atendimento a esse público. O progressivo recuo do Estado no papel de executor direto das políticas sociais, como preconizava o ideário neoliberal redefiniu, também, as funções dos pares envolvidos: o Estado manteve o seu papel de gerente e definidor enquanto a sociedade civil, representada por uma parcela significativa das ONG's passou, através de parcerias e convênios, a atuar majoritariamente como executora dessas políticas (LANDIM, 1993).

O presente trabalho busca, através de um estudo de caso, o entendimento desse processo e a análise dos diferentes níveis de autonomia e dependência estruturadas entre esse setor da sociedade civil e a aparelhagem estatal, investigando de que forma a atuação das ONG's no Brasil foi determinante e determinada pelo processo de reestruturação do Estado e da sociedade civil nas últimas duas décadas. A entidade pesquisada, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), foi criada em 1985, no quadro de crescimento do movimento associativo nacional no período. O MNMMR procurava dar voz e organização aos meninos e meninas de rua, além de atuar

como protagonista na pressão pelas alterações jurídicas da política de atendimento à criança e ao adolescente no país.

O referencial teórico para tal discussão implica no resgate da Teoria de Estado Ampliado (GRAMSCI, 1978), na qual Estado e sociedade, através de diferentes formas de associativismo, disputam a manutenção ou a transformação do *status quo*. Essas transformações vão ocorrendo no âmbito da sociedade civil e da aparelhagem estatal, onde os sujeitos políticos coletivos, através de suas relações econômicas, culturais e políticas, constroem possibilidades de hegemonia e de contra-hegemonia. Esse movimento é analisado na perspectiva do fortalecimento da sociedade civil, que decorre da ampliação da socialização da participação política e da estruturação de aparelhos privados de hegemonia, entendidos no sentido gramsciano, ou seja, como espaços de disputa ideológica na superestrutura social (GRAMSCI, 1978).

A pesquisa assentou-se na metodologia de estudo de caso e tal opção decorreu das características dessa ONG, que se enquadra no argumento que Yin utiliza para a escolha de tal metodologia, qual seja, o fato de ser um “caso crítico e revelador” (YIN, 1997). Consideramos, nessa perspectiva metodológica, que a trajetória do MNMMR constitui-se, como marco revelador e referencial da dinâmica de alteração do perfil e dos rumos das ONG’s de defesa dos direitos da criança e do adolescente com um todo, na passagem dos anos de 1980 e 1990. O campo empírico investigado compreendeu um significativo acervo documental do MNMMR, destacando estatutos, relatórios e outros documentos históricos da entidade, que foram abordados em debate com a bibliografia sobre a temática em tela, em seus aspectos estruturais e específicos.

RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL URBANO INDUSTRIAL: DA REABERTURA POLÍTICA AO NEOLIBERALISMO

O rápido desenvolvimento econômico (CASTRO; SOUZA, 1985) que marcou o período da ditadura civil militar (1964-1985) sofreu um forte impacto com a crise de acumulação capitalista pela qual passou o mundo nos meados dos anos de 1970, obrigando as economias periféricas a buscarem estratégias de sobrevivência frente a um modelo de desenvolvimento que começava a dar sinais de esgotamento. O quadro social, marcado pelo acelerado processo de

urbanização dos anos 1960/1970, começou a ganhar uma mórbida visibilidade nas grandes cidades. Subempregos e violência transformaram as ruas dos centros urbanos em palcos de uma guerra civil silenciosa (KOWARICK, 1985). Um dos personagens mais afetados por tal quadro foram os meninos e meninas que passaram a fazer da rua, juntamente com suas famílias, o seu espaço cotidiano de vida. Em 1980, a população urbana do Brasil já superava a rural, numa proporção de 67,59% para 32,43% (IBGE, 1981), aumento que não contou com uma efetiva política urbana que garantisse condições mínimas para a sobrevivência da população.

O ano de 1982 marcou o ápice da crise do modelo desenvolvimentista em nível econômico, tornando-se urgente uma nova estratégia de sobrevivência para a burguesia industrial como classe dominante. Economicamente, portanto, o início dos anos 1980 foi marcado pela desaceleração da industrialização e pela redução do financiamento externo. Esses elementos constituíram pré-condições essenciais para a redefinição do padrão de desenvolvimento brasileiro, ou seja, elementos fundantes da política neoliberal dos anos 1990: o Brasil tornou-se mero “exportador de capitais e o principal agente interno condutor do crescimento - o Estado - se torna deficitário” (BENJAMIM, 1998, p. 28). A estagnação econômica constituiu fator de aceleração da crise social, o que contribuiu para a canalização do descontentamento da população com os governos militares. O quadro apontava o Poder Executivo sem condições de atender às demandas dos setores mais afetados pela realidade recessiva que vivia o país - os centros urbanos serão os catalisadores desse descontentamento (SADER, 1987).

Nesse contexto, as políticas sociais do período militar começaram a ser criticadas. Em relação à política de atendimento à criança e ao adolescente, a *Doutrina da Situação Irregular*, ideário que definiu as políticas de atendimento a crianças e adolescentes no período militar, passa a sofrer um forte desgaste. Segundo esse ideário, as crianças e os adolescentes de origem pobre, por estarem em situação de abandono ou delinquência, deveriam ser afastadas do convívio social e internadas em grandes instituições, que pouco contribuíam para o seu desenvolvimento e sua ressocialização, aprofundando a convicção sobre a necessidade de centralização do atendimento, sob a competência do

Estado. Importantes marcos na implementação dessa política estatal, no período, foram a criação da FUNABEM² e a formulação da Política de Bem-Estar do Menor. A política de atendimento à criança e ao adolescente, no período militar, apresentava duas preocupações básicas: o controle do potencial reivindicatório dos jovens e das crianças e a garantia de um exército de trabalhadores saudáveis e dóceis para o processo produtivo, o que desencadeou práticas de internação em larga escala, como forma de prevenção e reintegração social desses “menores marginalizados” (RIZZINI, 1997).

No quadro de agitação política do período da Reabertura Política, tornou-se urgente a criação de um novo paradigma para a política da infância e da juventude do país. Surgiu, então, um significativo movimento de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes em situação de pobreza e marginalizados socialmente:

Essa frente, integrada, sobretudo pelas ONG's, acrescida dos demais grupos da sociedade civil, com o apoio da Igreja e dos quadros progressistas dos órgãos de Governo, desencadeou o processo de reivindicação dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes (RIZZINI, 1997, p. 35).

Nesse período de transição econômica e política marcado, entre outros fatores, pela ampliação da participação política, a sociedade civil fortaleceu-se e constituiu-se como espaço legítimo da disputa de interesses, com diferentes projetos pleiteando a manutenção ou a transformação social. Esse processo é entendido como a socialização da participação política, ou seja, “a ampliação do número de pessoas e de grupos empenhados organizadamente na defesa de seus interesses” (COUTINHO, 1992, p. 23).

Essa ampliação, segundo Coutinho, implicou em duas mudanças fundamentais: primeiro, no esvaziamento do papel do Estado como

² A Fundação Nacional de Bem-estar do Menor (FUNABEM) foi criada em dezembro de 1964 e tinha a incumbência da formulação e execução da Política Nacional de Bem-estar do Menor (PNBEM). Com sua criação, o governo militar-tecnocrático passa a centralizar, controlar e fiscalizar as instituições governamentais e não-governamentais executoras dessa política. Em sua concepção teórica a PNBEM garantia a total proteção das crianças e adolescentes e a sua posterior inserção familiar e comunitária, porém tais pressupostos teóricos não se desenvolveram na realidade de entendimento da FUNABEM, onde a internação compulsória continuou sendo a linha mestra de suas políticas e que se assentava em uma concepção conservadora de marginalização social, onde o contexto social e de classe eram desconsiderados e as causas do abandono e da delinquência infanto-juvenil consideradas como pertinente às famílias com baixos índices socioeconômicos.

protagonista político e, segundo, no fortalecimento dos aparelhos privados de hegemonia. Com isso, a busca do consenso tornou-se uma estratégia estatal imprescindível. Essa nova relação entre a aparelhagem estatal e a sociedade civil, na Reabertura Política, pode ser apreendida, então, a partir do conceito de ocidentalização, já que o processo de ocidentalização que vinha se desenvolvendo gradualmente em nossa sociedade, a partir do industrialismo, sedimentou-se nesse período, garantindo uma relação mais equilibrada entre o Estado e a Sociedade (GRAMSCI, 1978).

Para Gramsci (1978), o entendimento do Estado e do seu papel nas relações sociais fundamenta-se na análise da base histórica desse Estado, considerado como espaço de disputa de classe onde vão se incorporando, em diferentes blocos históricos, novos aparelhos de hegemonia. Essas constatações gramscianas decorreram do seu entendimento sobre as alterações nas forças produtivas e nas relações sociais de produção capitalista a partir de meados do século XIX, onde as superestruturas das formações sociais concretas passaram a desenvolver uma relação mais equilibrada entre hegemonia e coerção. Então, a aparelhagem estatal, que não se configura como espaço superestrutural único divide, com a sociedade civil, as possibilidades econômicas e político-sociais. Portanto, a nova dinâmica que o capitalismo impõe às formações sociais concretas obriga à mudança nas estratégias de transformação social. Essas transformações ocorrem, também, no âmbito da sociedade civil, onde os sujeitos políticos coletivos, como atores históricos, através de suas relações econômicas, culturais e políticas constroem possibilidades de hegemonia e de contra-hegemonia (JACOBI, 1989).

Diante da crise no bloco do poder a sociedade civil brasileira passou, então, no final da década de 70, por um novo ponto de inflexão, constituindo-se em espaço privilegiado de construção não-hegemônica e ampliando as formas de associativismo social.³ Nesse quadro, os movimentos sociais reestruturaram-se como materialização de sujeitos políticos coletivos disputando politicamente um projeto de sociedade para o Brasil. Esses movimentos elaboravam propostas de

³ Landim (1993) indica esse aumento significativo dos movimentos sociais organizados no período, destacando que no Rio de Janeiro e em São Paulo, 68% das entidades criadas entres os períodos de 1920 e 1980, concentraram o período de sua criação entre as décadas de 1970 e 1980.

mobilização e ruptura política, priorizando as questões da democracia política, da participação popular, de melhores condições de vida e dos direitos humanos.

Os movimentos urbanos reivindicavam bens e serviços fundamentais para a vida cotidiana como moradia, alimentação e creches, dentre outros. Ao mesmo tempo, estabeleciam uma relação de embate com o poder público, ou seja, uma oposição ao modelo de Estado autoritário dos governos militares e a defesa de uma ação pragmática para a solução de questões políticas e sociais trazidas pelo processo de urbanização pelo qual passou a sociedade brasileira a partir da metade do século XX (DOIMO, 1995).

Assim como os movimentos sociais urbanos, marcados por maior autonomia em relação ao Estado ressurgiam, também, no início dos anos 1980, os movimentos sociais com pautas reivindicatórias específicas. Esses organizavam-se como expressão de interesses sociais e políticos diversificados e distanciados das perspectivas políticas-partidárias tradicionais, configurando um quadro de forças onde o potencial de mobilização dos agentes sociais passou a ser canalizado de forma horizontal devido à diversidade de interesses que tais movimentos articulavam. A demanda desse tipo de movimento relacionava-se aos direitos sociais modernos, apontando as problemáticas de gênero, etnia, ecologia, qualidade de vida, igualdade e desenvolvimento econômico. O descontentamento desses grupos sociais desloca o eixo reivindicatório, construindo novas possibilidades de intervenção e projeção dos conflitos de classe. O movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente insere-se nesse tipo de iniciativa e apresenta-se como umas das mais importantes formas de organização do período destacando, na sua atuação, as denúncias e sua capacidade de articulação nacional e internacional (FORTUNA, 1996).

Mesmo com tal robustecimento de forças políticas democráticas e a atuação significativa da sociedade civil na construção de projetos para o Brasil pós-ditadura militar, a transição democrática pode ser considerada uma saída pelo alto, ou seja, uma solução negociada e com a atuação de forças democráticas relativamente neutralizada. O fortalecimento da participação no período, portanto, não se consubstanciou em conquista do poder do Estado pelo bloco democrático de massas (COUTINHO, 1992) mas, pelo contrário, corroborou a capacidade das elites políticas de atualização de suas estratégias de

dominação. A ampliação da participação política não garante, por si só, a superação da hegemonia de um bloco de poder, já que nos diferentes momentos de nossa história é possível identificar a capacidade de nossas elites políticas de forjar projetos que, mesmo divergindo entre si, buscam o esvaziamento da participação popular nas instâncias dirigentes de nossa sociedade. Nos momentos de nossa história onde ocorre a ampliação da participação política, elites políticas contra-atacam com novos projetos, que limitam o conteúdo e o volume da participação popular. A classe dominante e dirigente brasileira, portanto, seja através da coerção, seja através do consenso, atua na perpetuação dos seus interesses e na manutenção de sua dominação. O período da reabertura política configurou-se como mais um exemplo histórico dessa situação pois esse setor construiu, além de seu projeto de classe dominante, também um de classe dirigente (COUTINHO, 1992).

Em contrapartida, a organização da sociedade civil garantiu, também, a vitória dos setores ligados a um projeto democrático de sociedade, consequência da efetiva participação de grupos organizados que procuravam, na construção de uma nova Carta Magna, garantir o favorecimento dos seus interesses. Nesse quadro, a Constituição de 1988 caracteriza-se por um caráter dual pois, mesmo garantindo direitos avançados para setores que normalmente não são contemplados, manteve inalterados privilégios para setores conservadores (SENRA, 1996).

Do ponto de vista da legislação sobre os direitos sociais a Constituição, elaborada na conjuntura de ampliação dos movimentos sociais, pode ser considerada avançada, aproximando a legislação nacional do modelo de bem-estar social, possibilitando uma política social de caráter mais universalizante através da articulação do setor de saúde, da assistência social e da previdência, na perspectiva de um novo conceito de seguridade social.

Nessa inovação jurídica o marco mais significativo consistiu na legislação sobre assistência social, que passou a configurar-se como direito constitucional de forma inédita em nossa história merecendo destaque, na nova Carta Magna, a legislação sobre os direitos da criança e do adolescente, fruto da luta de setores organizados. Desse modo, a inclusão dos artigos 227 e 228 em nossa Constituição pode ser encarada como uma ruptura da política em relação à

infância e à juventude ao longo da história brasileira, propiciando novos preceitos jurídicos garantidores de mecanismos de gestão democrática e de prática descentralizada de atendimento e de total proteção à infância e à juventude do país, pelo menos no plano legal⁴.

Com a ampliação desses direitos, exigida pela pressão dos movimentos sociais no processo constituinte, um novo protagonista configura-se no início nos anos 1990: as organizações não governamentais⁵ (ONG's). As demandas dos movimentos sociais precisavam adequar-se às novas regras do jogo estabelecidas pela constituição e, dessa forma, as ONG's passaram a se constituir como esfera institucional fundamental na nova relação entre aparelhagem estatal e sociedade civil após a reabertura política. O processo de democratização dos anos de 1980 abriu, para tais entidades, a possibilidade de ampliação de sua atuação pública, através da redefinição do seu papel e de suas formas de intervenção na sociedade⁶. Para tanto, foi-lhes necessária a construção de espaços de legitimidade, a nível interno, pela organização de

⁴ A movimentação em torno da elaboração da Constituição de 1988, se deu em duas frentes relacionadas a defesa da criança e do adolescente. A primeira, no âmbito do Estado scrito senso, nasce da iniciativa do Ministério da Educação, chamava-se 'A criança e a Constituinte' e se propunha a elaborar diretrizes do Executivo para crianças de zero a seis anos. A segunda se constitui no âmbito da sociedade civil denominada 'Criança, prioridade nacional', englobando vários setores da luta específica da criança e de outras áreas, como Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Serviço Nacional de Justiça e não-violência, a Sociedade de Brasileira de Pediatria (SBP) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Do seu interior começa a articulação em prol da elaboração de uma Emenda popular para a Constituinte, que contou com a assinatura de 250 mil pessoas e ainda, com 1 milhão de assinaturas de crianças e adolescentes, se estruturando a partir de então em uma forte campanha de mobilização para a sua aprovação.

⁵ Por englobar um quadro tão amplo e diverso de entidades, existem dificuldades de precisar a origem no cenário político e social brasileiro desse tipo de organização. Parte da bibliografia sobre o tema aponta a construção dos 'Centros Populares' no final da década de 1970, como os primórdios de um modelo mais significativo de ONGs. Esses 'Centros Populares' atuavam como assessoria aos movimentos de base e popular no período, possuíam um caráter auto intitulado de transitório. Servia, então como estreito espaço de sobrevivência profissional e de militância para um contingente da esquerda que permaneceu no país, porem impedidos de uma articulação e atuação política mais visíveis, em decorrência do forte esquema de repressão do período. (LANDIM,1993).

⁶ As ONG's sedimentaram-se no cenário político brasileiro como a materialização de sujeitos políticos no processo de ocidentalização pela qual passou a sociedade brasileira no período e nessa categoria – ONG's – se enquadram vários tipos de entidades: assessoria a movimentos populares, organizações assistencialistas e filantrópicas, além de entidades de defesa de interesses específicos. O aumento de recursos estrangeiros no período se torna significativo, também, para o fortalecimento das ONG's no Brasil. Landim (1993) aponta que entre 1960 e 1980 houve um aumento de 68% na ajuda a países periféricos por agências não-governamentais de países europeus, do Canadá e dos EUA, numa dimensão de crescimento de 2,8 bilhões para 4,7 bilhões de dólares em novos recursos (LANDIM, 1993)

fóruns, redes e associações que se consubstanciavam como pontos de discussão coletiva e, principalmente, de autolegitimação (LANDIM, 1993).

Nesse processo de institucionalização, as ONGs autoproclamaram-se autônomas em relação ao Estado, já que se estruturaram de maneira independente dos canais de participação e representatividade política convencionais, numa dinâmica de negação do Estado e de edificação da sociedade civil como espaço privilegiado e único de embate político e de transformação social (FERNANDES, 1995).

O discurso de negação do Estado assentava-se na oposição ao modelo ditatorial que o país vivenciara, pois o fechamento do espaço público para o campo democrático desencadeou, primeiro por parte dos movimentos sociais e depois pelas ONG's, uma postura de oposição e negação sistemática do Estado, alterando os níveis de representação e intermediação entre os atores organizados e a aparelhagem estatal. Essa maneira de conceber o Estado e a sociedade civil como instâncias opostas afasta-se da perspectiva materialista histórica contemporânea, que compreende o Estado como “a condensação material de uma relação de força entre classes e frações de classes” (POULANTZAS, 1985, p. 148). O Estado deve ser considerado, portanto, como um espaço de luta de classes e, nesse caso, a relação com a sociedade civil não pode ser de negação, mas de complementaridade contraditória. Sendo assim, o nível de autonomia entre essas instâncias depende do grau de democracia conquistada em cada formação social-histórica concreta.

Pedro Jacobi (1989), ao abordar a relação entre o Estado e os movimentos sociais e populares, ilustra essa perspectiva teórica:

Se é inegável que o Estado capitalista expressa os interesses das classes hegemônicas, não se pode negar que também se configura como condensação de uma relação de forças sociais, expressando portanto as contradições de classe (...). A concepção pautada na polarização da relação Estado - Movimentos Sociais tende a negar um dado cada vez mais presente na dinâmica das sociedades capitalistas, ou seja, a de que o Estado, se bem age para assegurar a reprodução do capital, também se concretiza em domínios de ação funcionalmente vinculados à reprodução da força de trabalho, esfera vinculada à ação dos movimentos sociais (JACOBI, 1989, p. 4).

Nesse caso, as políticas sociais do Estado expressam as contradições de classe, equilibrando-se entre a necessidade de reprodução do capital e as demandas concretas da força de trabalho: “o Estado tem definido linhas de

atuação aos movimentos à medida em que cria programas sociais com subvenção e financiamento” (GONH, 1998, p. 32).

O processo de consolidação neoliberal estruturou-se a partir da proposta da reforma do Estado como elemento fundamental para a estabilização econômica garantindo, segundo seus ideólogos, uma maior flexibilização da administração pública através do enxugamento da máquina burocrática. Nesse processo ocorre um redirecionamento jurídico em relação às novas funções a serem desempenhadas pelo Estado, marcado pela retração do seu papel social que passa, paulatinamente, a desregulamentar as políticas sociais transferindo sua execução para a sociedade civil. Como executora dessa política social, parcela significativa das ONG's tende a diminuir seu potencial político já que, nesse contexto, “a política social aparece completamente subordinada à orientação macroeconômica” (NETTO, 1999, p. 87)

Nessa perspectiva a sociedade civil, conclamada a atuar como parceira, passa a ser executora de uma política social definida nos gabinetes nacionais e estrangeiros vinculada, muitas das vezes, direta ou indiretamente aos ditames e necessidades do processo de globalização. Na lógica neoliberal e de seu projeto liberal corporativo⁷ (COUTINHO, 1992), a auto-organização da sociedade civil é estimulada buscando-se, porém, reduzi-la à defesa de interesses regulados pela lógica capitalista e de natureza específica, neutralizando discussões e reivindicações de caráter geral e deslocando, assim, o eixo do conflito de classe para a defesa de interesses corporativos na sociedade. Esse procedimento desemboca na fragmentação da luta social, cada vez mais setorizada e reprodutivista dos padrões dominantes da sociedade:

[...] do ponto de vista ideológico essa postura se manifesta, entre outras coisas, na tentativa teórico-prático de despolitizar a sociedade civil transformando-a num suposto terceiro setor, o qual, situado para além do Estado e do Mercado será regido por uma lógica pretensamente ‘solidarista’ e ‘filantrópica’; de resto, uma vez constituído tal setor, o Estado deveria transferir para o mesmo suas responsabilidades da gestão e implementação dos direitos e das políticas sociais (COUTINHO, 1999, p. 98).

⁷ No caso das ONG's esse processo começa a se configurar com a Lei n. 9790/99 que as qualificam como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's). Essa mudança jurídica é exigência legal para se estabelecer a realização de convênios para o financiamento público de suas atividades.

A setorização da luta social apresenta-se, preponderantemente, marcada por ações e propostas corporativas, o que implica na utilização de estratégias da pequena política, na qual a atuação social envolve questões dotadas de pouca possibilidade de ruptura, que não propõem alteração das estruturas já estabelecidas, em contraposição à estratégia da grande política, quando o quadro social seria marcado pela luta em uma dimensão universal, ancorada na perspectiva de transformação das estruturas fundamentais a partir da construção de um novo projeto de sociedade (COUTINHO, 1999). Nesse sentido, Serra (2000, p. 115) afirma:

Ao assumir a ofensiva em nome da modernização do país [...], o neoliberalismo se apega também em uma série de sujeitos políticos atuantes na sociedade civil, inclusive no interior das classes subalternas. Por exemplo, [...] as Organizações Não Governamentais (ONG's) encontram espaço para enorme expansão de sua atuação, de modo geral setorizado e muitas vezes de caráter assistencialista em substituição às políticas do Estado.

A agenda dos sujeitos políticos, nos anos 1990, é marcada pela redefinição das suas prioridades e a necessidade de institucionalização dos movimentos sociais torna-se premente para garantir os espaços institucionais abertos pela dinâmica neoliberal em implementação. Nessa dinâmica, as ONG's passam a desempenhar um papel de destaque ao buscarem ocupar esses espaços institucionais onde, através de convênios e parcerias com a aparelhagem estatal podem garantir, de certa forma, a sua sobrevivência. Os anos de 1990, com sua conjuntura de difusão e consolidação do ideário neoliberal, caracterizam-se pela construção de um novo paradigma para uma parcela das ONGs pois, no contexto da redução da atuação do Estado na promoção de bem-estar social e da retirada gradativa de sua intervenção direta, passam a ocupar os espaços institucionais assim esvaziados. Dessa maneira, tornam-se executoras de políticas definidas em gabinetes nacionais ou estrangeiros e, conseqüentemente, reduzem sua autonomia frente à aparelhagem estatal (GONH, 1988).

O MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA NOS ANOS 1980 e 1990

A história do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) confunde-se com as profundas mudanças na política governamental e não governamental de atendimento a crianças e adolescentes, ocorridas no Brasil na década de 1980. O MNMMR estruturou-se em oposição ao modelo de natureza assistencialista e repressor da política oficial do período anterior. Sua concepção político-pedagógica pretendia que a criança e o adolescente se constituíssem como protagonistas, sujeitos históricos do seu processo de crescimento e elementos ativos na defesa dos seus direitos de cidadania. Defendia, ainda, a garantia da participação popular na elaboração e na gestão da política para as crianças e os adolescentes no Brasil.

Essa nova concepção político-pedagógica inscrevia-se na perspectiva do conjunto dos movimentos sociais e populares, no início dos anos 1980, que passaram a ocupar representativo espaço político. As críticas desenvolvidas à política para a criança e para o adolescente inserem-se na mesma linha dos questionamentos ao modelo de Estado autoritário e excludente, que os movimentos sociais e populares realizavam.⁸ No que diz respeito à infância e à juventude, o início da década de 1980 é marcado por intensas discussões, debates e ações práticas de educadores, técnicos de órgãos oficiais, agentes sociais e entidades, tendo como alvo a criança e o adolescente marginalizados, que culminam com a criação do MNMMR, em 1985. O grande marco precursor da criação do MNMMR consistiu na elaboração e execução do projeto Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos de Rua, em 1982. Para a sua execução esse projeto contou, simultaneamente, com técnicos do governo e pessoas ligadas a iniciativas não oficiais voltadas para a busca de alternativas políticas para esse público, como evidencia o trecho sobre as metas do projeto em tela:

Intercâmbio de ideias e experiências entre os vários programas considerados alternativos que se estabelece nesse período, [...] possibilita, por um lado, a estruturação de uma concepção de atendimento capaz de colocar-se como opção ao modelo de

⁸ Em relação as ações estatais, destaca-se, nesse contexto, a criação da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDC), em 1982. Esse coletivo era composto por autoridades estaduais e municipais, prefeitos e técnicos do Estado, que se posicionavam contrários ao modelo centralizado da política estatal vigente e apostavam na municipalização como estratégia para a constituição de uma nova política pública em relação à criança e ao adolescente (RIZZINI, 1997).

institucionalização e, por outro, a constituição de grupos de pessoas e de organizações expressivas nessa área (MNMMR, 1993, p. 3).

Esse projeto passa a se estruturar como aglutinador nacional dessa tendência, desembocando na organização de grupos locais.⁹ Esses, por sua vez, disseminam-se em todo território nacional tendo, por finalidade, integrar militantes, crianças e adolescentes e recursos para a construção dessa nova concepção de política para a infância e a juventude no país.

Os grupos locais apresentam-se como forma embrionária de organização do MNMMR e, quando se consolidaram, passaram a reivindicar a estruturação de uma Coordenação Nacional que pudesse atuar como interlocutora nacional dessas iniciativas alternativas. Nessa perspectiva, ocorrem quatro encontros preparatórios, merecendo destaque o de São Paulo, em 1983 e o de Recife, em 1984, por conseguirem ampla repercussão na imprensa nacional, até a realização de um grande Encontro Nacional. Em junho de 1985 realiza-se o Encontro Nacional de Grupos Locais, que elege uma Comissão Nacional, composta por 10 militantes, dois de cada região do país, com um mandato provisório de um ano. Essa comissão assume a responsabilidade de dinamizar o movimento a nível nacional e de articular com agências internacionais de fomento a expansão das atividades por ela articuladas. Ao final desse encontro esse movimento, agora de caráter nacional, recebe o nome de Movimento Nacional de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos de Rua.

Em maio de 1986, dando sinais de força organizativa, o movimento realiza o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em Brasília, apresentando, como grande novidade, um expressivo número de crianças presentes - cerca de quinhentas. Os temas discutidos pelos meninos/as foram educação, família, saúde, violência, trabalho e organização, os mesmos que perpassavam as propostas políticas públicas que o movimento propunha como fundamentais para a garantia de acesso desses meninos/as à cidadania. A repercussão do evento atinge não só a imprensa brasileira como, também,

⁹ Os chamados grupos locais eram formados por pessoas ligadas diretamente ao trabalho com meninos e meninas de rua, que foram se organizando e se reunindo sistematicamente para a defesa dos direitos da infância e da juventude. Eram compostos, ainda, por militantes individuais, crianças e adolescentes, setores governamentais e entidades da sociedade civil.

vários órgãos estrangeiros. Analisando os resultados desse encontro, um documento do movimento afirma:

Este encontro, inédito em todo mundo, desperta a atenção da sociedade e transforma-se em um divisor de águas, um marco significativo para que os meninos e meninas de rua comecem a adquirir voz e vez e inicia um processo de organização para lutar contra a violência e pelos seus direitos de cidadania (MNMMR, 1993, p. 14).

Ainda em 1986 é realizado o II Encontro Nacional do movimento, onde é eleita uma Comissão Nacional, com mandato de dois anos. Estruturam-se, também, as secretarias regionais e a nacional. A partir de então o movimento se estabelece, finalmente, como Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua constituindo-se, no período, como a maior expressão política e articuladora da sociedade civil na defesa dos direitos da infância e da juventude. Nessa primeira fase, o MNMMR estrutura-se de forma mais próxima ao perfil do movimento social e, na base da entidade, encontravam-se os grupos locais, na atuação de militantes e de meninos e meninas. Por outro lado, esses grupos ligavam-se diretamente às comissões regionais, através das assembleias, onde se escolhia a Coordenação Regional de articulação, com função de organizar as iniciativas dos grupos locais e de eleger os integrantes da comissão nacional, composta por dez membros das Comissões Regionais. As assembleias constituíam o espaço deliberativo desse modelo organizativo, que ocorriam em diferentes níveis e contavam com a participação direta dos militantes e dos meninos e meninas, de forma que as comissões se constituíssem e se legitimassem através da base do movimento.

Em nível interno a participação no movimento, como expressão da participação de educadores mas, também, das crianças e adolescentes, desenvolvia-se através da militância de seus integrantes, que não recebiam nenhum tipo de remuneração. Essa militância dos educadores era encarada como espaços de elaboração pedagógica e política para sua inserção no movimento político mais amplo e na luta pela criança e pelo adolescente, também protagonistas nessa atuação e nesse projeto de luta.

Nesse período, a sede do movimento era flutuante, instalando-se nas cidades onde residiam os coordenadores da comissão nacional. Nesse momento

o estatuto da entidade definia o MNMMR como um: "movimento não governamental de âmbito nacional voltado a problemática dos meninos e meninas de rua" (MNMMR, 1986, p.2). E em suas diretrizes e objetivos a participação ativa dos meninos e meninas ganha significativa centralidade, como expressa esse trecho de seu estatuto: “possibilitar espaços de organização e formação de crianças e adolescentes, prioritariamente, meninos e meninas de rua, favorecendo a sua participação na reflexão e na busca de soluções dos problemas que lhes afetam a fim de expressarem seus direitos de cidadania” (MNMMR, 1986, p. 27).

O período de 1985 a 1989 conheceu a consolidação do MNMMR, numa conjuntura favorável de organização e articulação das instituições contrárias ao bloco de poder naquele momento histórico. Esse processo materializa-se na luta nacional pela elaboração da nova constituição brasileira e o MNMMR atua na campanha de assinaturas visando o encaminhamento de emendas populares relacionadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Em 1988, no mesmo ano em que a constituição é promulgada, realiza-se o III Encontro Nacional, sendo aprovado um documento que estabelece um plano de trabalho para garantir os avanços conquistados na Carta. Nessa direção, o MNMMR articula-se com outras entidades da sociedade civil para a organização de atos de denúncia, manifestações e publicação de levantamentos estatísticos sobre a situação da infância e da adolescência no país, bem como sobre o extermínio a que estava submetida essa população. Em torno das prioridades definidas nesse encontro ocorrem, ainda, seminários, debates, formação de educadores e constitui-se uma rede de movimentos visando a conscientização e a mobilização da sociedade em prol da criança de rua e contra a exclusão social a que estava submetida.

Essa tendência política desdobrou-se em várias ações de grande repercussão nacional: em 1988, por exemplo, no Piauí, quando o movimento colaborou para realização do II Tribunal Nacional do Menor e denunciou a situação da infância e da juventude naquele Estado. Já em Recife, organiza a Passeata das Cruzes, onde denuncia os assassinatos e extermínios nessa capital e, em Goiânia, o I Tribunal de Crimes cometidos contra Crianças e Adolescentes do Estado. Outras ações ocorreram nas cidades de Campo Grande e Cuiabá, com

a articulação para a criação de centros de defesa do direito da criança e do adolescente, que atuavam no âmbito jurídico.

No mesmo ano de 1988, a nível nacional, juntamente com outras entidades, o MNMMR contribuiu, efetivamente, para a organização do Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (FDCA). No ano seguinte¹⁰ o MNMMR realizou o II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em Brasília, contando com mais de 700 crianças de todo o Brasil e de outros 10 países da América Latina, instando em uma significativa centralidade para a participação dos meninos e meninas nos debates e nas ações de garantia de direitos. O MNMMR atua, nessa perspectiva, como integrante de um projeto de transformação social muito mais amplo do que a luta específica em defesa da criança e do adolescente: a marginalização e a vulnerabilidade social de crianças e adolescentes pobres é compreendida através da sua vinculação ao modelo de desenvolvimento capitalista dependente e periférico do país. O MNMMR configura-se, claramente, como um dos sujeitos políticos coletivos que, à época, aglutinavam-se em torno do projeto democrático de massas, facilmente identificado pelos objetivos e funções da Comissão Nacional, segundo os seus documentos:

[...] articular com as associações de classe (profissionais, sindicatos e etc.) e diversos segmentos da sociedade civil [...] promover e estimular a participação efetiva da comunidade nas propostas de trabalho, procurando estar juntos com os demais movimentos organizados (MNMMR, 1986, p. 6).

Esse papel de sujeito político de um projeto de transformação social representado pelo MNMMR é evidenciado, ainda, pelo depoimento de uma de suas dirigentes: “o trabalho do movimento era político e isso ficava marcado. O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua era um movimento social, o movimento de organização, de multiplicação de informação, de interferência nos espaços públicos de poder” (Depoimento nº 02).

¹⁰ Como desdobramento do processo de mobilização na Constituinte, do interior da ‘Frente Criança Prioridade Nacional’, que o MNMMR atuava, se instituiu o Fórum Nacional Permanente de Entidades não governamentais Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescentes, e que se constituiu em sujeito político na pressão para a regulamentação dos artigos constitucionais e a consequente redefinição da política governamental e não governamental sobre a questão. Essa redefinição jurídica pode ser considerada como uma ruptura com o modelo de atendimento em curso no país durante décadas, ocorrendo a substituição da *Doutrina da Situação Irregular* pela *Doutrina da Proteção Integral* (CUNHA, 1998).

O projeto político-pedagógico do MNMMR parte do pressuposto de que meninos e meninas de rua integram uma classe social historicamente excluída de padrões mínimos de cidadania e que sua marginalização constitui-se num motor de questionamentos das contradições do sistema social, bem como de guia para uma ação articulada para a construção de uma sociedade mais igualitária. Meninos e meninas de rua tornaram-se agentes ativos de sua história de vida e, também, de seu processo de promoção social. Nessa linha, o MNMMR tinha como princípios norteadores:

Fortalecer a prática libertadora que considere os meninos e meninas de rua como agentes de sua própria história, promotores de uma nova sociedade justa, fraterna e participativa, em conjunto com todos os segmentos oprimidos que hoje lutam por uma libertação. Desenvolver uma consciência crítica que leve a mudança das estruturas injustas da sociedade (MNMMR, 1986, p. 31).

A tendência à contestação desenvolveu-se no cenário do movimento associativo nacional, onde as contradições do modelo econômico ganharam visibilidade e, no caso da infância e da adolescência pobre, tal visibilidade alcançou contornos dramáticos já que a presença das crianças na rua, por si só, já se constitui em denúncia da injustiça estrutural de nossa sociedade e da falha de uma política social no país.

Para o MNMMR, a ação pedagógica do educador realmente comprometido com a causa e a luta da classe trabalhadora devia garantir a denúncia desse quadro para que, junto a outras entidades e movimentos populares, lutasse por sua reversão. Desse modo, sua ação consiste em estar sempre perto da realidade do menino e da menina que vive na rua, permanecendo atento aos sinais que sua trajetória pode trazer para o trabalho pedagógico. Assim, pretende não circunscrever a atuação apenas à criança, mas tentar inseri-la num quadro mais ampliado buscando, na relação pedagógica, pistas para definirem suas ações. A realidade dos meninos e das meninas e o quadro em que vivem constituem os elementos fundamentais na construção dessa pedagogia libertadora. O isolamento e o abandono desses meninos e dessas meninas como indivíduos, a partir de sua realidade de pobreza e marginalização, precisam ser rompidos e a intervenção do educador é

fundamental nesse processo, através de uma metodologia que estimula a tomada de consciência de sua situação de vida e de classe e onde, através da criação dos núcleos (grupos locais), cria-se um canal de comunicação entre os meninos e os educadores.

A proposta de trabalho para a organização das crianças e adolescentes pobres, segundo o MNMMR, deveria respeitar as diferenças culturais em que estão inseridos, procurando o desenvolvimento de programas educacionais populares de distintas modalidades, adequados à pluralidade cultural que caracteriza o país e apoiando, ainda, as diferentes iniciativas comunitárias.

Além da organização dos meninos e meninas de rua o MNMMR atuava, também, na formação e na organização dos educadores. Assim, a mudança qualitativa na concepção de trabalho educativo envolveu, de forma ampla, vários setores, governamentais ou não, que trabalhavam com essa população. Como consequência direta do trabalho de formação de educadores, através de cursos, seminários e debates, o movimento atuou como disseminador dessa concepção pedagógica entre os trabalhadores sociais.

Junto ao processo de organização e formação de meninos, meninas e educadores, o MNMMR atuou também, de forma decisiva, sobre o poder estatal, em prol de mudanças jurídicas relativas à questão, buscando o aumento do controle e da intervenção da população sobre as iniciativas estatais. Defendeu-se, assim, a descentralização dos espaços decisórios e dos recursos destinados às políticas sociais do Estado, com vistas a romper com a centralização federal, marca muito significativa na ação social do período militar.

No desdobramento de sua atuação, a partir de 1989 e junto com várias entidades de defesa da criança e do adolescente, o MNMMR liderou a elaboração do anteprojeto do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sancionado em 1990, sob a Doutrina da Proteção Integral, para a garantia fundamental da proteção à criança e ao adolescente. A vitória em relação à regulamentação do ECA trouxe, na década de 1990, novos desafios até a efetiva implementação da lei. Dessa forma, podemos considerar que a luta pela regulamentação e efetiva implementação do ECA tornou-se se a principal meta de atuação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua na década de 1990. As dinâmicas particulares desse processo moldaram os rumos do

MNMMR, principalmente pela composição de novas relações entre a aparelhagem estatal e a sociedade civil no período.

Com a aprovação do Estatuto, houve um esvaziamento no potencial aglutinador político e formador do MNMMR já que, na nova década que se iniciava, as ações voltaram-se para questões jurídicas e técnicas em torno da nova legislação aprovada. Essa redefinição dos rumos já se fez sentir no IV Encontro Nacional, realizado em 1990, onde o MNMMR redefiniu seu modelo organizativo, adequando-se às exigências prescritas no Estatuto já que as políticas públicas, até então de responsabilidade da esfera federal passavam, agora, à competência dos municípios descentralizando, dessa maneira o atendimento à criança e ao adolescente. Seguindo essa tendência, o movimento empenhou-se numa forte campanha de interiorização e municipalização de sua organização.

Ainda nesse quarto encontro o movimento acabou com as Comissões Regionais, substituindo-as por Comissões Estaduais. A nível nacional, ocorreu a ampliação de sua estrutura através da formação de um Conselho Nacional com sede em Brasília, composto por um representante eleito em cada assembleia dos estados em que o MNMMR atuava. Foi criada, também, uma Comissão Nacional Executiva, formada por cinco membros. A discussão sobre esse processo de institucionalização marcou profundamente o projeto político-pedagógico do MNMMR nesse período, trazendo uma nova dimensão política aos objetivos do movimento, que se desenvolveu no cenário de despolitização e fragmentação da luta social que começou a se consubstanciar no Brasil. A partir de então, o MNMMR passou a se estruturar em três linhas de ação, a saber: 1. Organização em rede de educadores e militantes de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; 2. Organização de crianças e adolescentes; e 3. Prestação de serviços à comunidade (MNMMR, 1993, p. 5).

Em relação a essas novas diretrizes, destaque-se o terceiro item, indicativo de que o movimento já começava a mostrar sinais de institucionalização como entidade de prestação de serviços à comunidade, o que poderia contribuir para o recuo do seu papel de pressão política. Esse processo de institucionalização foi submetido a grandes discussões internas, culminando no I Encontro Nacional de Militantes, realizado em julho de 1991. Esse encontro

procurou fortalecer os princípios políticos pedagógicos do MNMMR, debatendo as possibilidades de mudanças na sua estrutura organizacional e uma possível redefinição das estratégias de atuação para a nova década. A questão central girou em torno dos novos determinantes da relação entre o Estado e o MNMMR. Com a legitimação do ECA, a intervenção política das entidades da sociedade civil passou a se desenvolver, prioritariamente, em espaços institucionais como os conselhos de direitos onde, paritariamente, governo e sociedade civil, sob a tutela do Estado, delimitavam os rumos e as possibilidades da política relativa à criança e ao adolescente. Embora parte da militância presente no encontro tenha se posicionado a favor da manutenção das estratégias de embate e transformação relativas à aparelhagem estatal, a percepção que prevaleceu ao final encontro foi expressa no relatório final:

O ECA não parte de uma visão conflitiva entre sociedade civil e estado. Ao contrário, estabelece uma relação entre eles através da proposta dos conselhos [...]. Trata-se de uma forma negociada de elaborar políticas. Essa negociação política entre sociedade civil e estado dentro do Conselho não significa a consagração do consenso, mas a análise e a discussão sobre cada ponto a ser negociado (MNMMR, 1991, p. 5).

A dificuldade na relação com o Estado é apresentada como consequência do processo de fragmentação da luta social, pois os movimentos sociais perderam sua capacidade de articulação para a transformação social assumindo, cada vez mais, a defesa de interesses específicos e isolados e exercendo débil pressão política. Nesse caso, o MNMMR também começou a viver essa dificuldade e a refluir de seu papel aglutinador e articulador:

Setores do movimento popular têm grande expectativa de que o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua represente a oposição ao governo. Isso tem sido muito pesado para o movimento, principalmente levando-se em conta que hoje, no país, não há uma oposição articulada consistente. Está claro para o movimento que não podemos sair na vanguarda da oposição, mas estarmos amplamente articulados a outros movimentos do meio popular (MNMMR, 1991, p. 10).

Assim, a garantia da lei parece ter sido um freio na capacidade de articulação do movimento. A década de 1990 fica marcada, então, por uma substituição das prioridades, com a adequação às mudanças nos níveis de

representação social, que passam a ser definidos no âmbito do Estado e não mais na dinâmica e de demandas dos movimentos sociais, como na década de 1980. O MNMMR deixa de ser o espaço de aglutinação de todos os que lutam pela criança e pelo adolescente para disputar, com outras ONG's, os espaços de definição da política no campo não governamental buscando, assim, legitimidade do seu papel de interlocutor, reconhecido nos processos de negociação e pressão política que acumulava.

Esse processo de despolitização do MNMMR não se dá isoladamente mas como consequência da mudança no perfil das ONG's de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes como um todo, que passam por um momento de redefinição dos seus projetos político-pedagógicos o que afeta, de forma contundente, os caminhos do próprio MNMMR.

A diminuição do espaço político do MNMMR pode ser cotejada com três importantes dinâmicas no campo das ONG's de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Primeira, a saída de algumas ONGs da órbita do MNMMR, por discordarem de sua perspectiva de atuação, deixando de atuar nos espaços políticos de luta e passando a executar um trabalho puramente assistencialista. Segunda, o crescimento de ONGs que procuravam, através dos convênios governamentais ou não-governamentais, estabelecer outros parâmetros políticos de atuação passando a disputar, com o MNMMR, as possibilidades de intervenção política e as pautas necessárias para a defesa da infância e da juventude. E, por último, a redução dos recursos estrangeiros que implicou na disputa por tais recursos e desencadeou o distanciamento entre as entidades. O cerne dessa disputa estava no projeto que cada entidade defendia e o projeto de politização dos meninos, meninas e educadores, como ainda defendia o MNMMR, não se encontrava nas prioridades das agências nacionais e internacionais de financiamento, que passam a apostar em organizações mais assistencialistas.

Buscando, de um lado, a manutenção dos seus princípios políticos-pedagógicos e, de outro, procurando se adequar a essas novas dinâmicas, o movimento altera o seu modelo organizativo, aproximando-se mais do caráter de ONG do que de movimento social. Tal processo materializou-se em todos os

seus documentos internos a partir dos anos 1990, como nesse trecho de Teses e Propostas, de 1993:

[...] o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) é **Organização Popular Não Governamental** autônoma, composta basicamente de voluntários, que busca através do engajamento e da participação das próprias crianças e adolescentes a conquista e a defesa de seus direitos de cidadania (MNMMR, 1993, p. 2) (Grifo nosso).

Esse processo de definição de identidade - ser ONG ou ser Movimento Social - foi acompanhado por um debate específico sobre a redefinição do seu projeto político pedagógico, entre a opção de uma atuação mais político-formativa ou de atendimento assistencialista, como outras entidades que vivenciavam, de forma muito contundente, o escasseamento de recursos de financiamento. Essa diminuição de recursos levou a discussões internas que procuravam soluções para a continuidade do trabalho da entidade, considerando, que o que atraía o financiamento era o trabalho assistencial. Para muitas, o importante era transferir crianças e adolescentes para abrigos, ou seja, uma atuação que, em tese, substituía e ocupava o papel do Estado que, acompanhando a lógica neoliberal, apequenava-se, delegando suas políticas sociais para setores da sociedade civil.

Ainda ao nível de financiamento interno, as entidades sujeitavam-se à execução de políticas definidas nos órgãos estatais, sejam municipais, estaduais ou federais. Isso ocorria porque a maior fonte de receita de muitas ONGS, nesse novo contexto, advinha de órgãos públicos, que empregavam essas entidades como executoras de políticas. Essa relação com o poder público se estabelece através dos conselhos de direitos que, em última instância, indicam as entidades que irão receber subvenção para execução dos projetos e, normalmente, optam por aquelas que executam políticas assistencialistas, desmerecendo o trabalho de politização e de organização dos meninos e educadores. Embora o MNMMR continuasse defendendo as pautas políticas dos anos de 1980, do ponto de vista prático suas ações efetivas estavam cada vez mais descaracterizadas, acabando por circunscrever-se ao âmbito da promoção individual dos meninos e meninas de rua, o que também é de grande relevância no cenário de desigualdades sociais e de exclusão vivenciado no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir e analisar as mudanças objetivas na relação entre Estado e sociedade civil nas últimas duas últimas décadas revelou-se esforço fundamental para quem deseja melhor entender as transformações e permanências ocorridas no âmbito da política de atendimento às crianças e adolescentes em nosso país. A história do atendimento à infância e à juventude brasileiras sempre esteve marcada por políticas estigmatizantes e excludentes onde, invariavelmente, negou-se o acesso à cidadania, pois a política oficial centrou-se na cultura institucional, priorizando práticas filantrópicas e repressivas. Na concepção oficial de marginalização, era necessário isolar as crianças e adolescentes em espaços de ressocialização para garantir a cura de seus supostos desvios.

Esse quadro começa a se reverter na década de 1980 com o processo de redemocratização da sociedade brasileira. A ampliação da participação política, materializada pela atuação dos movimentos sociais e das ONGs, ganha ressonância ancorada na luta por melhores condições de vida para os historicamente excluídos em nossa sociedade. Tal processo também possibilitou o surgimento de um amplo movimento de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, contribuindo para a reversão da concepção de marginalização social, até então vigente. As ONG's de defesa dos direitos da criança e do adolescente mantinham um compromisso com a transformação do quadro de exclusão, que atingia um expressivo número de crianças e adolescentes em todo país interferindo, através de ações políticas pedagógicas, na luta pelo fortalecimento da organização popular e pela construção de uma sociedade mais democrática.

Esse período, porém, tem seu final marcado pela perpetuação de forças conservadoras como classe dirigente, sedimentando um novo projeto de desenvolvimento para o país. O surgimento de novos padrões de acumulação capitalista e de dominação política por parte das elites econômicas, nos anos 1990, subordinou a economia e a sociedade brasileira à lógica neoliberal, implicando na reformulação das diretrizes políticas e pragmáticas dos sujeitos

políticos. Nesse sentido os anos 1990, com sua conjuntura de difusão e consolidação do ideário neoliberal, implicaram na possibilidade de um novo paradigma de atuação das ONGs. Como consequência, reduziram-se drasticamente as estratégias de oposição ao modelo excludente de desenvolvimento, refluindo o seu papel político transformador e priorizando a execução de políticas assistencialistas subordinadas aos vários níveis da administração pública, acentuando o seu caráter corporativo.

Destarte o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua pode ser considerado a materialidade desse processo pois, nos anos 1980, constituiu-se como sujeito ativo nas pressões em manifestações públicas, pelas conquistas e defesa dos direitos da cidadania para essa população. No entanto, seu projeto político pedagógico foi sendo determinado pelo esvaziamento do potencial reivindicativo dos movimentos sociais, como um todo, na década de 1990. Cabe ressaltar, ainda, que tal constatação não nega a significativa importância histórica e política do MNMMR na construção de garantias legais para milhares de crianças e adolescentes no país, e que repercutem até os dias atuais, em muitas dinâmicas protetivas fundamentais na defesa dos direitos das crianças e adolescentes e no reconhecimento das mesmas como sujeitos de direitos.

Referências bibliográficas

BENJAMIM, C. **Opção Brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998 p.28

BRASIL. **Estatuto da criança e do Adolescente**. Lei nº 8069 / 1990. Brasília, 1990

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília, 1989

BRASIL. **Governo federal. II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1976

CASTRO, A; SOUZA, F. **A economia do Brasil em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

COUTINHO, C. **Democracia e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

COUTINHO, C. **Contra corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 1999.

CUNHA, J. **Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente**. Rio de Janeiro: Literris, 1998.

DOIMO, A. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995.

FALLEIROS, I; MELO, M. Reforma da Aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. IN NEVES, L. **A nova pedagogia da hegemonia**. São Paulo: Xamã, 2005.

FERNANDES, R. **Privado porem Público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Cívicus, 1995.

FORTUNA, M. **O Movimento de Defesa dos Direitos à criança e ao adolescente**: algumas contribuições. Dissertação de Mestrado, PPGE/Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1996.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

IBGE, **Anuário Estatísticos do Brasil**. Brasília, 1981.

JACOBI, P. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 1989.

KOWARICK, L. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985.

LANDIM, L. **A invenção da ONGs**: do serviço impossível à profissão sem nome. Tese de Doutorados, Rio de Janeiro. UFRJ / MNA / PPGAS, 1993.

MNMMR. **Cidadão Criança / Cidadão Adolescente**: contribuição para a definição de uma política para a infância e a juventude no Brasil. 1989.

MNMMR. **Estatuto do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua**. 1986.

MNMMR. **Trajetória da luta em defesa da criança e do adolescente**. Col. Publicações de Divulgação do Movimento, série 3, nº 1. 1992.

MNMMR. **Relatório Anual**. 1990.

MNMMR. **Relatório do Encontro de Militante**. 1991.

MNMMR. **Tese e Propostas**. 1993.

NETTO, J. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: Lesbaupin I. **O desmonte da nação**: balanço do Governo FHC. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985 p. 148.

RIZZINI, I. **O século perdido - raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Sta. Úrsula, 1997

SADER, E. **Movimentos sociais na transição democrática**. São Paulo: Cortez, 1987.

SENRA, A. **A Sagrada Ambiguidade**: as propostas educacionais da Igreja Católica durante o Avanço Neoliberal. Mestrado. Niteroi, PPGE/UFF, 1996.

YIN, R. Case Study Research: Design and Methods. Beverly Hills: Sage. 1994 In:
QUEIROZ, A. (Org.) **O Caso Semear-a construção da identidade e a conquista da cidadania.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

Recebido em Agosto de 2020
Aprovado em Novembro de 2020

DOI: <https://doi.org/10.14295/rbhcs.v12i24.11892>