

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

KARINA GARCIA MOLLO

**Universalidade e particularidade de Campinas no atendimento
socioassistencial às crianças e adolescentes em situação de rua:
entre assistência e repressão**

PIRACICABA, SP

2013

KARINA GARCIA MOLLO

Universalidade e particularidade de Campinas no atendimento socioassistencial às crianças e adolescentes em situação de rua: entre assistência e repressão

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação em Educação da UNIMEP como exigência parcial para obtenção do título de doutor em Educação.

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a Anna Maria Lunardi Padilha

PIRACICABA, SP

2013

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIMEP
Bibliotecária: Luciene Cristina Correa Ferreira CRB-8/ 8235

M728u Mollo, Karina Garcia

Universalidade e particularidade de Campinas no atendimento socioassistencial às crianças e adolescentes em situação de rua: entre assistência e repressão / Karina Garcia Mollo. – Piracicaba, SP: [s.n.], 2013.
188 f.; il.

Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências Humanas / Programa de Pós-Graduação em Educação - Universidade Metodista de Piracicaba. 2013.

Orientador: Dra. Anna Maria Lunardi Padilha.

Inclui Bibliografia

1. Criança e Adolescente. 2. Situação de Rua. 3. Assistência Social I. Padilha, Anna Maria Lunardi. II. Universidade Metodista de Piracicaba. III Título.

CDU 37

KARINA GARCIA MOLLO

Universalidade e particularidade de Campinas no atendimento socioassistencial às crianças e adolescentes em situação de rua: entre assistência e repressão

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação em Educação da UNIMEP como exigência parcial para obtenção do título de doutor em Educação.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Anna Maria Lunardi Padilha
Orientadora
UNIMEP

Prof.^a Dra.^a Maria Cecília Carareto Ferreira
Pesquisadora Independente

Prof.^a Dra.^a Raquel Souza Lobo Guzzo
PUC-Campinas

Prof.^a Dra.^a Roseli Cação Fontana
Suplente
UNICAMP

Prof.^a Dra.^a Mariá Aparecida Pelissari
UNIMEP

Prof.^a Dra.^a Maria Cecília Rafael de Góes
UNIMEP

Prof.^a Dra.^a Telma Regina de Paula Souza
Suplente
UNIMEP

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai (*in memoriam*), que, mesmo ausente, esteve presente nesse árduo processo de formação pessoal e profissional me dando forças para seguir em frente e à minha mãe, por compartilhar os sabores e os dissabores da vida.

À minha orientadora, Dra. Anna Maria Padilha, pela atenção, paciência e orientação precisa.

À minha co-orientadora, Dra. Mariá Aparecida Pelissari, pela discussão e aprofundamento do tema.

Às professoras, Dra. Maria Cecília Carareto Ferreira, Dra. Maria Cecília Rafael de Góes, Dra. Raquel Souza Lobo Guzzo, pela qualidade das orientações.

Ao meu companheiro Leandro, pelo apoio, companheirismo e leitura crítica desta tese.

Aos(às) companheiros(as) da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que, por meio de depoimentos, de conversas e reuniões, compartilharam conhecimentos, experiências, expectativas e tristezas pelos avanços e retrocessos da política socioassistencial no atendimento ao segmento Rua. Cito cada um(a) pelo carinho e dedicação, sendo: Paula, Helena, Ney, Margareth, Beth, Rafael, Lucimara, Guilherme, Marquito, Kátia.

Ao meu sogro, Toninho, pela leitura e correção atenta e disponível.

À CAPES-PROSUP, agência de fomento, pelo financiamento desta pesquisa.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Brasil.

Um verdadeiro problema teórico é determinar concretamente a relação entre as expressões emergentes da “questão social” e as modalidades de exploração. Para determinação de novas expressões da “questão social” é necessário verificar a forma contemporânea que adquire a lei geral da acumulação capitalista, na totalidade de mediações que realiza, mas também como tais particularidades se objetivam, considerando o caráter cultural, nacional, geopolítico. Sabe-se que a lei geral opera independente de fronteiras, mas é preciso realizar pesquisas considerando as diferenças histórico-culturais constituídas em formações sociais específicas - relações de classes sociais, gênero, etnia, geracionais etc. (NETTO, 2010).

RESUMO

Esta tese de doutorado tem como objetivo compreender a particularidade da política pública de assistência social de Campinas (SP/Brasil) para crianças e adolescentes em situação de rua sob o prisma dos trabalhadores e pesquisadores da área e a relação com as inovações sociopolíticas e seus retrocessos, isso é, suas contradições em um contexto de democratização marcado pela luta de classes. Desse modo busco resgatar os fatos históricos, as marcas dessa política social e as políticas de governo de 1989 a 2012. Dediquei-me à militância e à pesquisa, ou seja, exponho as minhas impressões e analiso os depoimentos de trabalhadores da área - como gestores e executores da política (educadores sociais e técnicos) e documentos oficiais publicados pela Administração Municipal de Campinas, Diário Oficial, Resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e documentos da Comissão Criando Redes de Esperança (CRES). O texto é composto por duas partes interdependentes, uma refere-se aos temas macroestruturais e conjunturais e outra à particularidade do fenômeno pesquisado. No que concerne aos aspectos gerais, retomo a gênese e o desenvolvimento do capitalismo em suas fases de acumulação primitiva de capitais (fase mercantil/comercial), concorrencial/industrial e imperialista/monopolista (capitalismo contemporâneo ou tardio). Nessa revisão bibliográfica, busco precisar a origem do pauperismo e da “questão social” na emergência do capitalismo industrial, vigente no século XVIII, a partir da legislação sanguinária contra os mendigos na Europa desse período, da assistência aos pobres, das protoformas das políticas sociais e das diferentes intervenções do Estado no liberalismo, no *Welfare State* e no neoliberalismo. Acerca dos aspectos específicos, o estudo recorre ao surgimento da política social em nível internacional desde a origem do capitalismo e, nacional, a partir de 1930, quando surge a formação superior e a profissionalização do Serviço Social e as legislações nas áreas de Assistência Social e da Infância e Adolescência no Brasil.

Palavras-chave: Criança e adolescente. Situação de rua. Assistência social.

ABSTRACT

The objective of this doctorate thesis is to comprehend the particularity of Welfare public policy to the Campinas' (SP/BRAZIL) segment of children and adolescents living on the streets, from the point of view of workers and researchers of that social area, and the relation with social and political innovations or backwardness, inherent contradictions in a context of democratization marked by the class struggle. This way I intend to redeem the historical facts, the marks of this social policy and the governmental politics from 1989 to 2012. Concerning to Welfare public policy to the Campinas' (SP) segment of children and adolescents living on the streets I worked as militant and researcher, ie, on my impressions and testimonies and on written texts of workers of that social area - as managers and implementers of policy (social educators and technicians) -, and, also, on official documents: Municipality of Campinas, Official Gazette, City Council on the Rights of the Child and Adolescent (CMDCA) Resolutions and documents of the "Creating Hope Networks" Commission (CRES). This thesis consists of two interdependent parts, first focuses macro and microstructure and second to the particularity of the research phenomenon. With regard to general aspects, I make an overview on the genesis and development of capitalism in its stages of primitive accumulation of capital (mercantile stage) / competitive commercial phase / industrial, imperialist phase / monopolistic (or late modern capitalism). In this literature review I intend to make clear the source of pauperism and the "social question" in the emergence of industrial capitalism prevailing in the eighteenth century, the bloody law against beggars in Europe of this period, assistance to the poor, the proto-forms of social policies and the different State interventions in liberalism, the welfare state and neoliberalism. About specific aspects, the study refers to the emergence of social policy at the international context since the origin of capitalism and, from 1930, national when Social Work high school begins and professionalization and legislations on Social Welfare and on Children and Adolescents in Brazil. Concerning to Welfare public policy to the Campinas' (SP) segment of children and adolescents living on the streets.

Keywords: child and adolescent; /homeless/street people/living on the streets;/ social work

LISTA DE SIGLAS

AA	Alcoólatras Anônimos
ACIC	Associação Comercial e Industrial de Campinas
AEESSP	Associação de Educadores e Educadoras do Estado de São Paulo
AFAGAI	Associação Fraternal de Apoio Global ao Adolescente e à Infância
APOT	Associação Promocional Oração e Trabalho
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas
CAPSi	Centro de Atenção Psicossocial Infantil
CEDAP	Centro de Educação e Assessoria Popular
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEME	Central de Medicamentos
CEPROMM	Centro de Estudos e Promoção da Mulher Marginalizada
CEVI	Centro de Vivência Infantil
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COFISC	Comitê Gestor de Fiscalização Integrada
COMEC	Centro d Orientação ao Adolescente de Campinas
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPTI	Centro Promocional Tia Ileide
CRAÍSA	Centro de Atendimento Integral à Saúde do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREIAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRES	Criando Redes de Esperança
CRP	Conselho Regional de Psicologia
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMDEC	Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas
ENES	Encontro Nacional de Educação Social
ESCCA	Exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes

EUA	Estados Unidos da América
EURECA	Eu Reconheço o Estatuto da Criança e do Adolescente
FDCA	Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente
FAPIC/UNIMEP	Programa de Formação Científica do Discente / Universidade Metodista de Piracicaba
FEAC	Federação das Entidades Assistenciais de Campinas
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Funrural	Fundo Rural
GLBT	Gay, lésbica, bissexual, travesti
GRUDECA	Grupo de Estudos da Criança e do Adolescente
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IFCH	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MIS	Museu da Imagem e do Som
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MSE	Medida Socioeducativa
MVM	Movimento Vida Melhor
NA	Narcóticos Anônimos
NAC	Núcleo de Apoio à Crise
NADEC	Núcleo de Apoio à Dependência Química
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho

ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSSJB	Obra Social São João Bosco
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB	Partido Comunista do Brasil (depois de 1962, o PCB passou a se denominar Partido Comunista Brasileiro)
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIBIC/CNPq	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica / Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PIS	Programa de Integração Social
PMC	Prefeitura Municipal de Campinas
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SAF	Serviço de Assistência à Família
SAM	Serviço da Assistência ao Menor
SAMIM	Serviço de Atendimento ao Migrante, Itinerante e Mendicante
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SANASA	Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento
SEMDES	Secretaria Municipal de Assistência Social
SETEC	Serviços Técnicos Gerais
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SMCAIS	Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social
SPA	Substâncias psicoativas

SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TJ	Tribunal de Justiça
UIP	Unidade de Internação Provisória
UND	União Democrática Nacional
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIMEP	Universidade Metodista de Piracicaba
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VDCCA	Violência doméstica contra criança e adolescente
VIJ	Vara da Infância e Juventude

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da taxa de desemprego na Europa Ocidental (1960 -1990)30

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sucessão de governantes na administração municipal de Campinas, SP (1989-2013) 103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1.1. Da vida acadêmica e profissional à pesquisa	13
1.2. Percurso da pesquisa	18
2. PAUPERISMO, EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL” E POLÍTICA SOCIAL	27
2.1. Origem do Capitalismo	31
2.2. Capitalismo industrial, luta de classes e protoformas da política social.....	40
2.3. Pauperismo, expressões da “questão social” e política social	43
2.4. Máximas do pensamento liberal	47
2.5. Liberalismo e política social	50
2.6. Decadência do liberalismo e ascensão do Estado regulado	52
2.7. Welfare State e expansão da política social.....	53
2.8. Políticas sociais no Welfare State	54
2.9. Crise do Welfare State e o ressurgimento das teses neoliberais	56
2.10. Desmonte do Welfare State e virada neoliberal.....	60
3. POLÍTICA SOCIAL E EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL” NO BRASIL	68
3.1. Formação econômica, política e social brasileira	69
3.2. Capitalismo brasileiro e políticas sociais	72
3.3. Ditadura Civil Militar, redemocratização do Brasil e políticas sociais.....	75
3.4. Contra-reforma do Estado neoliberal e política social brasileira	80
3.5. Política social brasileira e Estado neoliberal	82
3.6. Política social brasileira e expressões da “questão social”	84
4. ESTADO TUTELAR E JUDICIALIZAÇÃO DA INFÂNCIA MENORIZADA NO BRASIL 87	
4.1. Contexto econômico, político e social	87
4.2. Política de defesa dos direitos da criança e do adolescente	91
4.3. Reflexões críticas sobre a judicialização da infância minorizada	99
5. A PARTICULARIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA DE CAMPINAS (1989-2012)	101
5.1. Jacó Bitar (1989-1992): estruturação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e extermínio de crianças e adolescentes	103
5.2. Magalhães Teixeira / Orsi (1993-1996): higienização político-social e políticas sociais focalizadas	107
5.3. Francisco Amaral (1997-2000): negação e afirmação do trabalho infantil e desmonte de políticas sociais	112
5.4. Antonio da Costa Santos / Izalene Tiene (2001-2004): investimento em políticas sociais e a criança e o adolescente na agenda política	116
5.5. Hélio de Oliveira Santos (2005-2008): tendência à institucionalização de crianças e de adolescentes em situação de rua.....	128
5.6. Hélio de Oliveira Santos (2009-2011): higienização político- social da população de rua e desmonte de políticas socioassistenciais de educação social de rua.....	137

5.7. A particularidade da política pública de assistência social em Campinas nos últimos anos: entre assistência e repressão.....	166
6. RETRATO SEM RETOQUES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177

INTRODUÇÃO

1.1. Da vida acadêmica e profissional à pesquisa

A tomada de conhecimento e a experiência vivida com crianças, adolescentes e jovens em situação de risco pessoal e social ocorreram no início de 2000, com o ingresso em um projeto de Iniciação Científica na área da Psicologia Social coordenado pela Prof.^a Dr.^a Mariá Aparecida Pelissari, com bolsa FAPIC/UNIMEP e PIBIC/CNPq, findado em meados de 2002. O primeiro contato foi de 2000 a 2001, com a investigação da pesquisa desenvolvida junto às entidades socioassistenciais de atendimento à população infanto-juvenil, objetivando mapear a rede socioinstitucional do município, no projeto intitulado *A realidade das entidades de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco no Município de Piracicaba*. De meados de 2001 a meados de 2002, realizou-se seu desdobramento, versando sobre a representação social dos trabalhadores envolvidos acerca da temática de rede social e de violência no projeto intitulado *A representação social de violência e rede social presente em trabalhadores das entidades de atenção*.

O segundo momento da vivência ocorreu com a inserção no estágio supervisionado *Identidade e Violência*, desenvolvido no projeto socioeducativo Recanto da Esperança, um serviço público que fez parte do Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes em Situação de Risco Social, mantido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Piracicaba (SEMDES). O projeto destinava-se ao atendimento socioassistencial de crianças e adolescentes em situação de rua, uso e abuso de substâncias psicoativas e em cumprimento de medida socioeducativa.

A partir de 2002, esse contato passou a ser mediado por minha prática profissional. De meados de 2002 ao início de 2005, quando muda a gestão municipal e o projeto é fechado, atuei como psicóloga e, depois, com dupla função, como psicóloga e coordenadora do projeto socioeducativo Recanto da Esperança. Esse trabalho permitiu o contato direto com a realidade cruel de crianças e adolescentes oriundos de famílias empobrecidas e desprovidas de recursos básicos para a sobrevivência material e simbólica, vivendo as piores formas de violações de

direitos. O trabalho nesse projeto foi minha primeira experiência profissional e a investigação histórica do projeto tornou-se objeto de dissertação de mestrado.

No período de 2005 a 2007, desenvolvi uma pesquisa de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIMEP (PPGE), especificamente no Núcleo de Práticas Educativas e Processos de Interação, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Anna Maria Lunardi Padilha. Nessa pesquisa, tomei como objeto de estudo o projeto socioeducativo Recanto da Esperança que desenvolveu práticas educativas distintas, repressivas e não repressivas, com crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em gestões municipais diferentes, durante um período de seis anos (1998-2005). O projeto Recanto da Esperança, inaugurado pelo governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 1998, foi mantido na gestão seguinte pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT) – com alterações de concepções e de práticas – e extinto em 2005, no novo mandato do PSDB. O processo de construção e desconstrução das práticas educativas repressivas e não repressivas mantidas nesse projeto, a legislação na área da infância e da adolescência, as políticas públicas destinadas a esse segmento e o cenário macroeconômico, político e social tornaram-se os objetos daquele estudo. Com os resultados da pesquisa procurei mostrar como uma expressão particular, a construção e a desconstrução de práticas educativas, podem representar um movimento universal. Apresentei uma explicação política sobre a macroestrutura e a produção de condições de vida, a partir da observação da história de um determinado projeto. A referida pesquisa, concluída em 2007, foi intitulada *Entidades de atenção à infância e adolescência: práticas educativas com crianças e adolescentes em situação de risco*.

Em 2008, retomei o contato com essa parcela da população, como orientadora de medida socioeducativa numa ONG católica Salesiana, a Obra Social São João Bosco (OSSJB), uma das executoras de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) no município de Campinas, responsável pelo atendimento mensal de 165 adolescentes e jovens autores de atos infracionais. E, em 2009 trabalhei em outra ONG católica, vinculada à Associação Promocional Oração e

Trabalho (APOT)¹, onde atuei como psicóloga do projeto Casa Guadalupana, que desenvolveu a atividade de educação social de rua com crianças e adolescentes em situação de rua no município de Campinas. Esses dois serviços fizeram parte de parcerias público-privadas por meio de cofinanciamentos com ONGs realizados pela Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), por meio da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS). Minhas experiências profissionais deram-se na área de assistência social, sendo em Campinas, em duas ONGs confessionais e em Piracicaba no serviço público municipal.

Essa vivência e sua teorização no mestrado já apontavam para a continuidade da pesquisa no doutorado e no mesmo núcleo de pesquisa, uma vez que os trabalhos que desenvolvi na área da assistência social, seja em instituições públicas ou privadas, fomentaram indagações e inquietações sobre a importância, a necessidade e a validade desses projetos na vida da população atendida, ou seja, se possibilitaram condições reais de uma mudança qualitativa na vida dos jovens, se produziram ruptura com o ciclo de violação de direitos e de violência a que foram submetidos, se agravaram a situação inicial em que se encontravam ou se são formas paliativas do Estado para manter “a ordem e o progresso”.

Desse modo, inicialmente a proposta da tese foi circunscrita à história de vida de crianças e adolescentes em situação de rua dos dois municípios do interior paulista onde trabalhei. Em Piracicaba de 2002 a 2005 e em Campinas no ano de 2009. Porém, no decorrer da pesquisa, outras questões foram interpostas como a extinção do trabalho de educação social de rua no município de Campinas; a obrigatoriedade de um atendimento policial, vexatório e discriminatório à população de rua com a Ação Bom Dia Morador de Rua; a precarização das relações e condições de trabalho para os profissionais; situações de assédio moral e de adoecimento no trabalho e a desqualificação de profissionais na rede de atendimento. Tais intercorrências tomaram uma proporção tamanha em minha vida profissional e pessoal que acabaram por modificar o objeto desta tese.

Nesse momento da pesquisa ocorreu uma reorientação do atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua em Campinas. Na transição entre 2009

¹ Padre Haroldo Rahm fundou a Associação Promocional Oração e Trabalho (APOT) em 1978. Entidade beneficente sem fins lucrativos, realiza tratamento de dependência química com adultos do sexo masculino em Comunidade Terapêutica por meio da espiritualidade e da filosofia dos 12 passos. Atualmente a APOT foi nomeada Instituição Padre Haroldo.

e 2010, a Prefeitura Municipal de Campinas, por meio da SMCAIS articulada com a APOT e com o CMDCA, alterou abruptamente a forma de atendimento no município deixando crianças, adolescentes e jovens sob o atendimento policial, vexatório e discriminatório do Programa Tolerância Zero² e da Ação Bom Dia Morador de Rua, criado em 2009, e extirpando a educação social de rua com o fechamento do Projeto Casa Guadalupana, no final de 2010, desqualificando publicamente os profissionais envolvidos. Por meio de uma ação conjunta entre Prefeitura Municipal e algumas de suas Secretarias, entre elas Segurança Pública, SMCAIS, Saúde, Trabalho e Renda e as Polícias Civil e Militar, o atendimento à população de rua restringiu-se à higienização político-social das ruas centrais da cidade e à fiscalização do uso regulamentado da propriedade privada, destacadas no discurso oficial como atendimento digno e cidadão ao morador de rua.

[...] a Prefeitura Municipal de Campinas criou, através do Decreto Municipal nº 16.823 de 28 de outubro de 2009, o Comitê Gestor de Fiscalização Integrada (COFISC), cuja finalidade primordial é promover a integração das ações executadas pelos órgãos públicos e entidades da Administração Pública Municipal, de modo a combater a vulnerabilidade social da população em situação de rua, o uso nocivo da propriedade pelo não cumprimento de sua função social e o uso e ocupação irregular do solo, das vias e demais espaços públicos, primando, portanto, pela manutenção da ordem social e urbana. (CAMPINAS, 2010).

Com o intuito de buscar entendimento sobre as mudanças abruptas na política pública socioassistencial para o segmento rua, a partir do primeiro semestre de 2010 retomei a participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias de uma das Comissões Técnicas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), a Comissão Criando Redes de Esperança (CRES), que discute a política pública para crianças e adolescentes em situação de rua no município de Campinas.

No segundo semestre de 2010, educadores sociais de rua demitidos da Casa Guadalupana; educadores sociais do Pernoite Protegido e antigos educadores de rua, militantes do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) que representam a Associação de Educadores e Educadoras do Estado de São Paulo

² PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Site oficial. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/conselhos.php>>. Acesso em: 27 mar.2010.

(AEESSP), se reuniram algumas vezes para discutir a política pública para a criança e o adolescente em situação de rua de Campinas e propor estratégias de intervenção no cenário político com a participação em outros espaços de construção da política pública e de controle social como o Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), a AEESSP, a Tribuna Popular e o Conselho Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (CMDHC).

Durante o ano de 2009, quando trabalhei na Casa Guadalupana, era a representante do projeto na CRES e participei assiduamente desta comissão, assim como outros representantes de projetos da Rede Rua. No ano de 2011, uma educadora social de rua demitida do Projeto Casa Guadalupana e eu não conseguimos participar das reuniões da CRES dado o assédio moral praticado pela supervisora e coordenadora da APOT, pela presidente do CMCDCA e coordenadora da CRES com desqualificação profissional na rede socioassistencial.

A indignação causada pela reorientação dos projetos e da política pública socioassistencial para o segmento de crianças e adolescentes em situação de rua de Campinas fez-me redimensionar o tema de estudo, que passou a ser a política pública socioassistencial de atendimento a esse segmento, no período de 1989 a 2012, ou seja, a percepção da construção e da desconstrução dos serviços pelos trabalhadores da rede e por pesquisadores da área por meio das marcas dessa política e das políticas de governo.

Essa reorientação demandou o mapeamento e a sistematização dos projetos ainda existentes; o registro da história da política dirigida à infância e adolescência em situação de rua de Campinas; a observação da configuração e da articulação da rede de atendimento na área de assistência social e a atuação da Comissão Técnica Criando Redes de Esperança (CRES) e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Para obter informações e indícios desse processo político, participei de conversas, de reuniões ordinárias e extraordinárias da CRES, realizei entrevistas semiestruturadas com os trabalhadores envolvidos (educadores sociais, técnicos, gestores) e trabalhei com documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), Diário Oficial do Município de Campinas, Plano Municipal de Assistência Social (2010-2013), atas e relatórios da Comissão Criando Redes de Esperança (CRES), Resoluções do CMDCA, site da Prefeitura Municipal de Campinas (Programa Tolerância Zero) etc.

Na elaboração da tese, no primeiro momento, realizei uma reflexão macroestrutural sobre as fases do capitalismo, as intervenções do Estado e a política social, depois um estudo conjuntural sobre o capitalismo brasileiro e as políticas sociais a partir de 1930. Num segundo momento, desenvolvi uma investigação analítica sobre a particularidade da política pública socioassistencial de Campinas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Desse modo, a estratégia metodológica foi primeiro realizar uma pesquisa teórica visando a apropriação conceitual dos temas mais relevantes, buscando melhor entender o objeto estudado e, posteriormente, me dedicar à história local por meio de depoimentos dos profissionais e de documentos oficiais.

Desse modo, a tese tem uma configuração teórico-analítica e é dividida em duas partes interdependentes. A primeira parte se dirige aos aspectos macroestruturais, na qual busco a gênese e o desenvolvimento do capitalismo nas fases mercantil/comercial, concorrencial/industrial, imperialista/monopolista ou capitalismo contemporâneo/tardio. Nesse texto retomo a origem do pauperismo e da “questão social” no capitalismo industrial do século XVIII, a legislação sanguinária contra os mendigos na Europa, a assistência aos pobres, as protoformas das políticas sociais e as intervenções do Estado no liberalismo, no *Welfare State* e no neoliberalismo. A segunda parte refere-se a uma narrativa sobre a particularidade da política pública de assistência social em Campinas no atendimento à população infanto-juvenil em situação de rua a partir da perspectiva de trabalhadores e pesquisadores da área da Defesa da Criança e do Adolescente.

1.2. Percurso da pesquisa

Esta tese de doutorado tem como objetivo compreender a particularidade da política pública de assistência social de Campinas para crianças e adolescentes em situação de rua sob o prisma dos trabalhadores e pesquisadores da área e a relação com as inovações sociopolíticas e seus retrocessos, isso é, suas contradições em um contexto de democratização marcado pela luta de classes. Desse modo busco resgatar os fatos históricos, as marcas dessa política social e as políticas de governo de 1989 a 2012.

Tomo a história do projeto Casa Guadalupana como exemplar do que aconteceu na trajetória da política pública para esse segmento social, o paradoxo entre assistência e repressão. Para tanto, considero necessário apreender as circunstâncias históricas macroestruturais e conjunturais da sociedade de classes, assentada sobre a lógica do capital, para então produzir conhecimento sobre a particularidade pesquisada.

No que se refere às questões macroestruturais, considero necessária alguma exposição sobre o capitalismo tardio. Para isso é imprescindível recorrer à gênese, ao desenvolvimento e às crises do modo de produção capitalista, suas fases históricas, quais sejam, a chamada acumulação primitiva de capitais, a fase industrial/concorrencial e a fase monopolista/imperialista. Essa retomada é importante para melhor compreender o surgimento do pauperismo, da assistência aos pobres, das protoformas da política social e das manifestações da “questão social”, que é o fundamento da assistência social. Ao precisar a origem do pauperismo e da legislação sanguinária contra os pobres e mendigos na Europa, retomo a emergência do capitalismo industrial vigente no século XVIII e das diferentes intervenções do Estado no liberalismo, no *Welfare State* e no neoliberalismo.

Segundo José Paulo Netto (2010), Karl Marx (2002), no texto *Lei geral da acumulação capitalista*, publicado em 1867, descobre a gênese do pauperismo e verifica que o desenvolvimento capitalista em todas as fases produz diferentes manifestações do pauperismo (na forma absoluta e relativa), condicionando sua extinção somente à supressão do capital. Nessa investigação, constata estreita relação entre a gênese, o desenvolvimento do capitalismo e a produção de desempregados, de um excedente de força de trabalho adulta e o emprego de mulheres, velhos e crianças determinando a pauperização absoluta da população e a conseqüente formação de um exército de reserva no capitalismo industrial.

Netto (2010) localiza o surgimento da expressão pauperismo por volta de 1830, fenômeno que exprime o impacto do capitalismo industrial/concorrencial. O processo de industrialização da Europa Ocidental do século XVIII, principalmente o inglês, é o *lócus* do emergente pauperismo. Na análise em *O Capital*, Marx (2002) condiciona a determinação do pauperismo à lógica da exploração na relação capital/trabalho. A desigualdade social era um problema antigo, mas a dinâmica da

pobreza era nova e se generalizava na Europa. “Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riqueza”. (NETTO, 2010, p.153). Havia uma nova contradição porque estavam postas as possibilidades para produzir riqueza em abundância, mas a maioria da população não tinha acesso a essa produção nem às remotas condições de vida extintas. Esse novo tipo de pauperismo era diverso do período anterior em que havia escassez de produção e de acesso, dado o grau de desenvolvimento das forças produtivas.

Para Netto, a mudança da designação de pauperismo para “questão social”³ é entendida como mistificação da burguesia para ocultar o antagonismo de classes já apreendido na efervescência de 1848 quando os trabalhadores alcançam a consciência de classe para si e compreendem a inconciliabilidade dos interesses de classes.

Na esteira dessa perspectiva, mas com ênfase na temática das políticas sociais, Behring e Boschetti (2011) examinam a “questão social” como um fenômeno que decorre do modo de produção capitalista, da correlação de forças entre as classes sociais e das intervenções do Estado. Consideram que as políticas sociais e as formas de proteção social são respostas do Estado às múltiplas expressões da “questão social”, datando seu surgimento da ascendência do capitalismo industrial.

Para as autoras supracitadas, no período que antecedeu a revolução industrial existiram protoformas de políticas sociais na forma da caridade privada, em geral praticada pelas paróquias e pelas ações filantrópicas, tendo a função de manter a ordem social e punir a vagabundagem. Dentre elas têm destaque as leis inglesas, consideradas sanguinárias, como, por exemplo, as Leis dos Pobres Elizabetanas, implementadas entre 1531 e 1601; a lei *Speenhamland Act*, de 1795, que era mais protetiva, pois estabeleceu negociação e certa regulação das relações de trabalho, e a Lei Revisora da Lei dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834, que revogou direitos assegurados (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.48).

³ O termo “questão social” é colocado entre aspas por Netto (2010) para destacar a mistificação ideológica exercida pela burguesia sobre a desigualdade social.

Behring e Boschetti (2011) analisam que as legislações elizabetanas tiveram caráter punitivo e repressivo, de imposição ao pobre de qualquer forma de trabalho e de proibição da mendicância sob pena de flagelo físico e de morte por meio de enforcamento. Os auxílios assistenciais, como alimentação, serviam para manter os pobres sob estas relações de trabalho. As *workhouses* eram casas de trabalho forçado destinadas aos pobres. A legislação de 1795 tinha caráter assistencial e o objetivo de manter a estrutura social para impedir o livre mercado e a livre circulação do trabalhador, regulando as tradicionais relações de trabalho. Já a lei de 1834, em meio à Revolução Industrial, significou um retrocesso à lei anterior porque restituiu o trabalho forçado, tendo a função de liberar a força de trabalho para a circulação no mercado.

O Estado, imbuído dos princípios liberais, respondeu às múltiplas expressões das “questões sociais” do século XIX de forma repressiva incorporando poucas demandas da classe trabalhadora. As primeiras iniciativas de políticas sociais datam da transição entre o Estado liberal e o Estado social. Na passagem do século XIX para o XX, as mudanças respondiam tanto ao novo contexto socioeconômico e de luta de classes como ao investimento em políticas sociais e à conquista de direitos políticos. Esse foi o período em que o Estado assumiu ações sociais mais amplas e sistematizadas.

O *Welfare State*, resultado do pacto social do pós Segunda Guerra Mundial, adotou uma política intervencionista via regulação do fundo público, com algum controle do processo de produção e reprodução do capital, investindo em políticas sociais. Tal modo de gestão foi possível pela criação de políticas sociais visando geração de pleno emprego e crescimento econômico, instituição de serviços e políticas sociais geradoras de demanda de consumo, com acordos entre partidos de direita e esquerda, sendo que esse último segmento abandonou seu projeto societário. Os diversos partidos social-democratas e trabalhistas permitiram a vigência e a expansão de políticas sociais mais abrangentes e universais assumidas pelo Estado de perspectiva cidadã.

O esgotamento dos 30 gloriosos anos do *Welfare State* dá-se em meados de 60 e início de 70 do século XX com a grande recessão e a crise do petróleo. A expectativa de regulação das políticas sociais e dos serviços públicos mostrou seu esgotamento com o endividamento público e privado, associada ao investimento

keynesiano-fordista em capital constante (tecnologia), expulsando do mercado de trabalho significativa parcela de capital variável (força de trabalho). Avolumaram-se as críticas neoliberais, principalmente com relação aos gastos sociais, exigindo investimentos em setores lucrativos ao capital. A resposta burguesa com a reestruturação produtiva, a mundialização do capital e o advento do neoliberalismo recolocaram o lugar da política social.

Para Netto (2010), as mudanças científicas e técnicas ocorridas na década de 70 redefiniram a forma do capitalismo contemporâneo, pois alteraram os processos produtivos e delinearão o capitalismo tardio. As exigências postas nesse projeto restaurador do capital são: a flexibilização da produção e das relações de trabalho; a desregulamentação das relações comerciais e dos circuitos financeiros e a privatização do patrimônio estatal.

Nessa perspectiva teórico-analítica, cabe agora apresentar as questões conjunturais que têm como referência a política e a legislação da assistência social e a legislação dirigida à infância e à adolescência brasileira. Partimos de uma concepção econômica, política e social do capitalismo nacional, especificamente a partir da década de 1930, quando tem início a profissionalização do Serviço Social e as primeiras legislações nas respectivas áreas.

Sobre a legislação infanto-juvenil, temos conhecimento que a primeira regulamentação data de 1927, o Código de Menores Mello Mattos, de caráter repressivo e punitivo dirigido aos pobres e negros. Em 1941, temos a implantação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e, em 1942, do Juizado de Menores. O regime civil militar instituiu, em 1964, a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) que substituiu o SAM e estabeleceu a centralização autoritária, o assistencialismo repressor e as políticas compensatórias. Em 1979, foi promulgado o Novo Código de Menores, que estabeleceu a Doutrina de Situação Irregular dirigida ao menor autor de infração penal e o estado de “patologia-jurídico-social” imprimindo o caráter de periculosidade e de institucionalização.

A legislação foi alterada em sua essência somente em 1990, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que instituiu a Doutrina de Proteção Integral a toda criança e adolescente, reconhecendo-os como sujeitos de direitos em processo de desenvolvimento, na condição de absoluta prioridade sob responsabilidade do

Estado, da família e da sociedade civil, prevendo um processo legal especial, assegurando a imputabilidade penal para os menores de 18 anos. A política de atendimento antevê descentralização administrativa; municipalização das ações e participação popular organizada na formulação, no controle e na fiscalização das políticas públicas por meio dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nos três níveis federativos (CONANDA, CONDECA, CMDCA) e dos Conselhos Tutelares.

O início da relação entre política social e Serviço Social no Brasil data de 1930 e deriva de uma tendência internacional, como resposta do Estado à crise de 29, que afeta a principal produção econômica do país, o café, e altera o processo produtivo no início da industrialização. Segundo Netto (2011), tem-se uma expansão da intervenção estatal por meio dos processos de modernização conservadora no período do nacional-desenvolvimentismo. O período de ditadura civil militar seguiu o processo de industrialização e urbanização no país acarretando manifestações da “questão social” e a expansão de políticas sociais centralizadoras.

No final dos anos 80, o Estado é pressionado por uma agenda de lutas democráticas culminando na Constituição de 1988. A partir desse marco histórico, a política social assume o discurso da cidadania e dos direitos. Contraditoriamente, nos anos 90 se manifesta no Brasil uma virada neoliberal com a contra-reforma impingida pelos governos Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, acarretando uma política social de cunho conservador. O *modus operandi* foi o estabelecimento de parcerias público-privadas com ONGs e instituições filantrópicas, desrespeitando a constitucionalidade da seguridade social, substituída pela lógica do voluntariado, da “solidariedade” e da “responsabilidade social” do empresariado.

Os dois governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o governo de Dilma Rousseff (2011-atualidade) implantaram programas de transferência de renda somente para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, melhorando a condição de vida da população pauperizada, mas não produziram mudanças estruturais na política e na economia, mantendo a estrutura de classes, apenas investindo no segmento mais pauperizado com políticas minimalistas, assistencialistas e compensatórias. Também investiram no crédito e no mercado interno com alteração no padrão de consumo e conseqüente endividamento. Porém,

de modo geral, as políticas do capitalismo tardio agregam nova filantropia por meio das parcerias público-privadas, ações emergenciais e repressivas no trato das expressões da “questão social”.

As ações governamentais na área têm como marco inaugural a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1935/37 e a criação da Legião Brasileira da Assistência (LBA) pela primeira dama Darci Vargas em 1942. A LBA introduz uma centralização federal constituindo-se como a primeira articulação política assessorada por uma rede de instituições privadas ancorada no trabalho voluntário das damas da sociedade e trazendo como legado o primeiro-damismo, legalmente extinto apenas com a Constituição de 1988.

A primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é vetada por Fernando Collor de Melo em 1990 sendo aprovada apenas em 1993. A LOAS estabelece a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, como política de seguridade social que provê os mínimos sociais, sem contribuição prévia, a quem dela precisar e constitui-se como política pública que deve garantir proteção social por meio do Estado visando universalização dos direitos sociais. Em 2004, é aprovada no Conselho Nacional de Assistência Social a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que institui, em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visando organizar o atendimento por níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). O SUAS imprime um modelo de gestão descentralizado e participativo com foco na família e na territorialização. Em 2005, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) propõe diretriz para a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Em 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais padroniza nomenclaturas, conceitos e o funcionamento dos serviços. Em 2011, a presidenta Dilma Rousseff institui o SUAS como uma lei (nº 12435/2011).

O SUAS é um sistema público com comando único, descentralizado, não contributivo, que organiza e normatiza o Plano Nacional de Assistência Social na perspectiva da universalização dos direitos, regulando em todo o território nacional as ações socioassistenciais. Os eixos estruturantes para gestão do SUAS são: precedência da gestão pública da política; alcance de direitos socioassistenciais

pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; territorialização; descentralização político-administrativa; financiamento partilhado entre os entes federativos. O SUAS sistematiza informações, monitora a execução e a gestão da política de assistência social e organiza o atendimento por níveis de complexidade.

A pesquisa sobre a particularidade de Campinas no atendimento socioassistencial para crianças e adolescentes em situação de rua compreendeu o período de 13 anos, de 1989 a 2012. A narrativa sobre a história dessa política pública permitiu acompanhar sua metamorfose e os desdobramentos por que passou, ou seja, as políticas e as marcas de governo, a construção e desconstrução de projetos, as inovações e os retrocessos políticos. As ações da administração pública municipal e de setores da sociedade civil (comerciantes, taxistas, promotores e juízes) nos diferentes momentos possibilitaram explicitar as concepções político-ideológicas vigentes e compreender o paradoxo existente nas políticas de assistência e repressão.

As seis administrações municipais e as gestões da assistência social de cada governo deixaram marcas no atendimento a esse segmento seja pelo investimento na área ou pelo tratamento repressor que deram a essa particularidade. No governo Jacó Bitar, 1989-1992, houve estruturação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) contrastando com o extermínio de crianças e adolescentes em situação de rua praticado por agentes de segurança privada da Associação Comercial de Campinas (ACIC) e taxistas do entorno do mercadão e com o tráfico internacional de crianças abrigadas viabilizado por juiz e promotor do período. No governo de Magalhães Teixeira e Orsi, 1993-1996, foram implantadas políticas focalizadas e ações governamentais de higienização político-social. O governo de Francisco do Amaral, 1997-2000, com a negação e a afirmação do trabalho infantil pela administração pública municipal e o desmonte das políticas sociais. O governo de Antonio da Costa Santos e Izalene Tiene, 2001-2004, retomou o investimento nas políticas sociais e a priorização do atendimento à criança e ao adolescente. O primeiro governo do Dr. Helio de Oliveira Santos, 2005-2008 usou métodos de controle da população em situação de rua, com a tentativa de simples remoção pelo serviço assistencial. No interrompido segundo governo, 2009-2011, promoveu a higienização da população de rua com o desmonte da educação social de rua e tentou cercear esse segmento de serviços especializados. De 2011 ao final de 2012

temos a substituição de Demetrio Villagra e sua cassação e a eleição indireta de Pedro Serafim.

É preciso dizer que essa pesquisa só foi possível pelos depoimentos de trabalhadores que atuam na área de defesa da criança e do adolescente, por meio de pesquisas que abordaram essa temática em Campinas, pelo meu trabalho na área com participação na Rede Rua e nas reuniões da CRES com o acompanhamento *a posteriori* de reuniões da CRES e por meio de documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Campinas, do Diário Oficial do Município e de documentos da CRES.

Por meio dos depoimentos, das pesquisas e dos documentos tive acesso à interpretação de fatos históricos, às marcas e políticas de governos, cabendo a mim fazer conexões entre os fatos, fazer minha interpretação a partir da interpretação do outro.

A escolha do tema e dos sujeitos da pesquisa ocorreu *a posteriori*, num momento de reordenação da política pública socioassistencial para crianças e adolescentes em situação de rua, diante de um posicionamento político-ideológico desta pesquisadora.

Nessa pesquisa não existe neutralidade do pesquisador, existe parcialidade, uma identidade de perspectiva entre pesquisador e pesquisado. O que apresento nesta tese é minha versão do que aconteceu numa determinada particularidade da totalidade, mas é também uma construção coletiva, pois estabeleci relações a partir de um olhar, de um caminho indicado.

Por fim, tomo a história de um projeto, a Casa Guadalupana, como uma exemplaridade do que aconteceu nos anos pesquisados dessa política pública; do paradoxo entre assistência e repressão; da tendência da chamada “educação social de rua” a retirar da rua, encaminhar para atendimentos fechados e institucionalizar.

2. PAUPERISMO, EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL” E POLÍTICA SOCIAL

A política social surge das contradições entre as expressões da “questão social” e a dinâmica da luta de classes. Segundo as autoras Behring e Boschetti (2011), as manifestações da “questão social” são forjadas nas relações do modo capitalista de produção, do embate das classes sociais e do trato do Estado com a desigualdade social.

A gênese da “questão social” data de meados do século XIX até a crise de 1929-1932 sob influência do liberalismo e das primeiras lutas dos trabalhadores em 1848. Nesse período temos a emergência das primeiras legislações dirigidas aos pobres e aos trabalhadores, como a Lei dos Pobres; as legislações fabris até Bismarck, com a resposta do seguro social, em função da mobilização e organização dos trabalhadores, e o nascimento da social-democracia.

Após a crise de 1929-1932 e no pós II Guerra Mundial, a correlação de forças imprime outro modo de gestão estatal no capitalismo tardio, o Estado Social e o *Welfare State*, que expandiu e solidificou formas de produtividade e extração de capital e criou políticas sociais importantes para a classe trabalhadora. A implantação do Estado de Bem Estar Social, como resposta do pacto social entre os partidos social-democrata e trabalhista, imprimiu o Estado regulador com uma política de pleno emprego e investimentos no setor produtivo e em políticas sociais com o seguro social e o Plano Beveridge.

Novas combinações emergem no tardo capitalismo, como a centralização e monopolização de capitais, intervenção do Estado na economia e no livre mercado, constituição de oligopólios privados e públicos. A saída keynesiana para a grande depressão de 1929-1932 articula mudanças no processo produtivo com o fordismo e o incremento da indústria bélica em tempos de Guerra Fria. Nesse período em que se generalizam as políticas sociais em nível de Estado, a força socioideológica da classe trabalhadora, com as experiências socialistas reais no leste europeu, produziu um pacto social entre capital e trabalho por meio do Estado de orientação social-democrata.

A ameaça comunista e o forte crescimento econômico do capitalismo possibilitaram aos países centrais a adoção da denominada política de Bem Estar

Social, os “30 anos gloriosos” do capitalismo. Depois da II Guerra Mundial, vários países do leste europeu, sob influência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), estavam sob controle socialista. Isso fortaleceu política, econômica e militarmente o campo socialista. Mas a destruição de parte da Europa e da Ásia também criou condições para um intenso crescimento econômico dos Estados Unidos da América (EUA). Onde não explodiram revoluções ou conquista socialista, foi possibilitado à classe trabalhadora usufruir melhoras consideráveis em sua qualidade de vida como forma de conter a possibilidade de descontrole social.

Ao esgotamento dos “30 anos gloriosos” do capitalismo europeu se seguiu um período de estagnação no final dos anos 60 e 70 do século XX permitindo respostas burguesas com a reestruturação produtiva, a mundialização do capital e o advento do neoliberalismo alterando o lugar da política social. Como resposta à crise do modelo Keynesianismo-fordismo, tem-se a emergência do neoliberalismo com a predominância da livre concorrência e do livre mercado, o processo de privatização, a flexibilização e a desregulamentação da economia agravando as expressões da “questão social”.

O colapso do capitalismo regulado se explica por duas questões centrais: uma de ordem econômica, outra, política. Imediatamente após a II Guerra Mundial, o contexto político, econômico e social estava pautado por uma forte luta de classes. Os sindicatos, os partidos social-democratas e comunistas saíram fortalecidos do embate mundial. Havia uma Europa a ser reconstruída. Os Estados Unidos saíram da guerra como grande potência e “donos” da moeda mundial. O acordo de *Bretton Woods*⁴ possibilitou aos países alinhados aos Estados Unidos uma nova dinâmica de recuperação econômica. O mundo vivia uma bipolarização entre os projetos societários.

No início da década de 70, esse pacto apresentou seus limites. Em 1971, os Estados Unidos rompem com o padrão dólar-ouro; em 1973, o petróleo tem um grande aumento, provocando a chamada Crise do Petróleo, momento em que os árabes, cheios de dinheiro, investiram maciçamente na compra de patrimônios nos

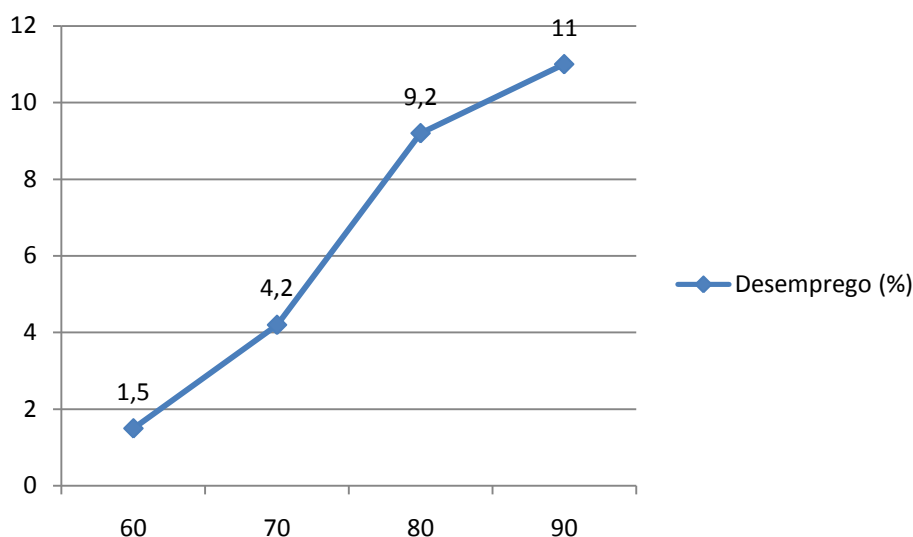
⁴ O acordo de Bretton Woods, realizado em 22 de julho de 1944, estabeleceu a conversão automática do dólar em ouro, criou o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. A expansão da economia dos Estados Unidos gerou uma situação insustentável na década de 1970: havia 13,5 toneladas de ouro, equivalentes a 12 bilhões de dólares e pelo mundo existiam 75 bilhões de dólares. Diante disso, de forma unilateral, o presidente dos Estados Unidos, Nixon, rompe com o acordo em 15 de agosto de 1971.

Estados Unidos e na Europa e realizaram intensos investimentos financeiros. O ritmo de crescimento europeu e norte-americano se desacelera. O acordo de *Bretton Woods* é rompido com as taxas de câmbio flutuantes e com os juros variáveis.

A partir da década de 80, as taxas de juros ficaram altíssimas, a periferia capitalista se endividou, provocando a crise da dívida e a suspensão de remessas de novos empréstimos. Essa década foi marcada pela baixa autonomia das políticas econômicas. Havia três tipos de moedas mundiais: o dólar (como reserva de valor), as moedas conversíveis (dos países centrais) e as moedas não conversíveis (dos países periféricos), que estavam submetidas às dinâmicas das grandes potências, em particular dos Estados Unidos e das agências multilaterais que ditavam nos mínimos detalhes toda a política econômica e social a ser desenvolvida nos países periféricos. Uma dessas imposições foi a livre circulação de capitais (liberalização da conta de capitais), necessária para o fim da inflação.

Nesse momento, nos Estados Unidos, sob regime de Reagan, há uma clara orientação de fortalecimento da hegemonia econômica, política e militar do mundo. Internamente, uma nova dinâmica se dava: as taxas de juros continuavam crescentes e, com isso, os recursos que sobravam pelo mundo corriam para os Estados Unidos; as privatizações e terceirizações se davam como processo da desregulamentação da economia; entre 80 e 83 ocorreu um período de recessão; foi implementada uma reforma fiscal com redução de impostos sobre os ricos, valorização do dólar, enfraquecimento dos sindicatos, corte nos gastos sociais, renegociação das dívidas da periferia com imposição de medidas econômicas, rebaixamento da inflação.

Hobsbawm (1995), no seu livro *Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991*, retrata a situação pós-73 como “[...] um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise” (p. 398), a pior desde 1930, com desaceleração econômica e redução industrial nos países avançados, nos periféricos e mesmo nos países do leste europeu um pouco mais adiante. O desemprego na Europa ocidental evoluiu da seguinte forma: 1,5% na década de 60; 4,2% na década de 70; 9,2% na década de 80 e 11,0% na década de 90.

Gráfico 1 – Evolução da taxa de desemprego na Europa Ocidental (1960 -1990)

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Hobsbawm (1995).

Aumentou também o número de mendigos nas ruas dos Estados Unidos e da Europa. Enfim, as desigualdades sociais cresciam em toda parte. Para Hobsbawm, “[...] não é que o capitalismo não mais funcionava tão bem quanto na Era de Ouro, mas que suas operações se haviam tornado incontroláveis” (HOBBSAWM, 1995, p. 398).

Começava então uma ofensiva neoliberal em contraponto ao keynesianismo, ao *Welfare State* e ao pacto social. Essa ofensiva foi econômica (pelos limites e esgotamentos do pacto social democrata), política e ideológica, atingindo os novos governos socialistas, como foi o caso do governo Mitterrand, na França, que introduziu a chamada “austeridade com face humana”.

Portanto, o esgotamento dos “anos gloriosos” pode ser explicado pelo próprio desenvolvimento capitalista. O processo de avanço tecnológico e de produtividade não comportava mais os compromissos assumidos no período anterior. Essa nova fase não criou novos setores que absorvessem em número crescente a força de trabalho disponível, como aconteceu em períodos anteriores. Com isso uma crescente indignação com a vida e com o futuro se apresentava. A insegurança e a crise eram preocupações diárias da população dos países centrais. Ao mesmo tempo, os partidos trabalhistas se enfraqueciam e a classe trabalhadora se fragmentava. Hobsbawm (1995) resumiu muito bem a situação:

[...] durante as Décadas de Crise as até então estáveis estruturas da política nos países capitalistas democráticos começaram a desabar. E o que é mais: as novas forças políticas que mostraram o maior potencial de crescimento foram as que combinavam demagogia populista, liderança pessoal altamente visível e hostilidade a estrangeiros. Os sobreviventes da era entreguerras tinham motivos para sentir-se desencorajados (HOBBSAWM, 1995, p. 407).

Dessa forma, teve início o período de fortalecimento brutal do capitalismo e de ideias e políticas neoliberais, de avanço dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos, provocando um fosso ainda maior entre ricos e pobres. Até que ponto esse novo desenvolvimento encontrará seus limites é difícil prever; é fato que alguns sinais de descontentamento, de crises, de convulsões se mostraram como resultado desse processo.

2.1. Origem do Capitalismo

Nos países onde a propriedade está bem protegida é mais fácil viver sem dinheiro do que sem os pobres, pois quem faria o trabalho? [...] Se não se deve deixar os pobres morrerem de fome, não se lhes deve dar coisa alguma que lhes permita economizarem. Se esporadicamente um indivíduo, à custa do trabalho e de privações, se eleva acima das condições em que nasceu, ninguém lhe deve criar obstáculos: é inegável que, para todo o indivíduo, para toda a família, o mais sábio é praticar a frugalidade; mas é interesse de todas as nações ricas que a maior parte dos pobres nunca fique desocupada e que, ao mesmo tempo, gaste sempre tudo o que ganha. [...] Os que ganham sua vida com o trabalho cotidiano só têm como estímulo, para prestar seus serviços, suas necessidades. Por isso, é prudente mitigá-las, mas seria loucura curá-las. A única coisa que pode tornar ativo o trabalhador é um salário moderado. Um salário demasiadamente pequeno, segundo o temperamento do trabalhador, deprime-o ou desespera-o; um demasiadamente grande torna-o insolente e preguiçoso. [...] Numa nação livre onde se proíbe a escravatura, a riqueza mais segura é constituída por um grande número de pobres laboriosos. Constituem fonte inesgotável para o recrutamento da marinha e do exército; sem eles, nada se poderia fruir nem poderiam ser explorados os produtos de um país. Para tornar feliz a sociedade [isto é, os que não trabalham] e para que o povo viva contente, mesmo em condições miseráveis, é necessário que a maioria permaneça ignorante e pobre. O saber aumenta e multiplica nossos desejos, e, quanto menos um homem deseje, mais fácil é satisfazer suas necessidades. (MANDEVILLE, 1728, p. 212-213 apud MARX, 2002, p. 717-718).

No capítulo 23 e 24 de *O Capital* (2002), especificamente, *A Lei Geral da Acumulação Capitalista* e *A Chamada Acumulação Primitiva*, é visível a estreita

relação entre a gênese e o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a produção de desempregados, de um excedente de força de trabalho que, em diferentes períodos históricos, expressam a existência do pauperismo, ou seja, a pauperização da classe trabalhadora que se manifesta na degradação das condições de vida e na conseqüente formação de um exército industrial de reserva emergente no capitalismo industrial.

Na transição do século XV para XVI, ocorre na Inglaterra a passagem do modo de produção feudal para o sistema capitalista de produção. Esse processo precursor do capitalismo, a chamada acumulação primitiva de capitais, consiste em retirar do produtor o direito à propriedade dos seus meios de produção e de subsistência, transformando-os em capital e, ao mesmo tempo, transformando os antigos servos, escravos, camponeses, aprendizes, oficiais e artesãos em assalariados sem direitos, ou seja, sem a regulamentação e as proteções do regime anterior, o feudalismo. Deixando de ser meio de produção, o escravo ou servo liberta-se da terra e torna-se trabalhador assalariado nas fábricas nascentes. Agora desprovidos dos meios de produção, de trabalho e da terra em que lavravam e criavam animais, têm para vender apenas sua força de trabalho, tendo que comprar tudo para sobreviver. Esse processo que transformou o produtor direto e o servo em assalariados consiste no processo de expropriação de seus meios de produção e de subsistência.

Os camponeses que viviam em propriedades comunais foram expropriados e expulsos de suas terras por senhores feudais na disputa com o Rei e o Parlamento, sendo essas terras de cultivo e lavouras transformadas em grandes pastagens para ovelhas em função da demanda crescente para as manufaturas de lã. As leis reais que limitavam a quantidade de terras e de ovinos e asseguravam terra e habitações aos lavradores eram descumpridas restando aos camponeses, que viram suas habitações destruídas, nenhum direito e o êxodo para as vilas, futuras cidades chamadas burgos. A expropriação de terras ganhou forças com a Reforma Protestante sendo que a Igreja Católica, grande proprietária e cobradora de dízimo, também foi usurpada e parte de suas terras apropriadas pela nascente burguesia e arrendatários de terras. As terras da Igreja e do Estado foram roubadas e doadas a proprietários particulares, leia-se aos arrendatários e a burguesia inglesa.

Esse processo de acumulação primitiva de capitais causou o despovoamento, a migração contínua dos trabalhadores, que, sem terra, sem habitação, sem meios de produção e de subsistência, foram lançados à condição de assalariados tendo para vender apenas sua força de trabalho aos novos proprietários que delas precisassem. Povoados foram dizimados, terras comunais deixaram de existir tornando-se grandes terras para pastagens para ovelhas gerando enorme contingente de desempregados, pauperizando a população.

Segundo Marx, no ano 43 de seu reinado, a rainha Elizabeth declarou: “O pobre está prostrado por toda parte” e prossegue dizendo, “[...] foi o governo por fim compelido a reconhecer oficialmente o pauperismo, introduzindo o imposto de assistência aos pobres”. “Os autores dessa lei não ousaram apresentar as razões dela e, contra toda a tradição, trouxeram-na ao mundo sem qualquer exposição dos motivos”. (MARX, 2002, p. 835). Apenas em 1834 essa lei foi alterada com prescrições mais severas. Em nota de roda pé, Marx apresenta o espírito protestante da época.

O espírito protestante se retrata bem no seguinte caso. No sul da Inglaterra, proprietários de terras e arrendatários abastados se reuniram e formularam 10 questões sobre a interpretação a ser dada à lei de assistência aos pobres de Elizabeth, submetendo-as ao parecer de um célebre jurista da época [...] que foi nomeado juiz no reinado de Jaime I. “Nona questão: Alguns dos ricos arrendatários da paróquia imaginaram um método engenhoso [...]. Será negada qualquer ajuda ao pobre que nela não se deixar encarcerar. Então toda a vizinhança será avisada de que qualquer pessoa que queira alugar os pobres dessa paróquia deve apresentar propostas lacradas, num dia determinado, fixando o menor preço pelo qual ficaria com eles. [...] Se os pobres morrerem aos cuidados do contratante, a falta recairá sobre ele, uma vez que a paróquia já terá cumprido seus deveres em relação a eles. Receamos que a lei em vigor, do ano 43 de Elizabeth, não permita uma solução prudente como a que estamos imaginando. Informamos-lhe, entretanto, que os demais proprietários alodiais desse condado e dos adjacentes se juntarão a nós para levar seus representantes na Câmara dos Comuns a propor uma lei que permita o encarceramento e o trabalho compulsório dos pobres, de modo que ficará sem direito a qualquer auxílio aquele que se opuser ao encarceramento. Com isso, esperamos que pessoas na miséria se abstenham em requerer socorro (R. Blakey, *The history of political literature from the earliest times*, Londres, 1855, V. II, p. 84-85)”. (MARX, 2002, p. 835-836).

Nesses 150 anos, as restrições legais referem-se ao tamanho dos arrendamentos, não impedindo as expropriações das terras comunais. Nas décadas seguintes, a usurpação de terras e de bens tornou-se legal, no Parlamento, por meio

das ações da nova aristocracia – formada por latifundiários, fabricantes, banqueiros e arrendatários – que se enriquecia com a lei de cercamento de terras comunais. Essa violação de todos os antigos direitos de forma violenta transformou a condição de vida dos camponeses, servos e escravos libertos. Esse processo provocou o despovoamento e o deslocamento desses trabalhadores para a cidade onde se desenvolviam as manufaturas que ofereciam empregos.

Marx cita *Sir F. M. Eden* acerca da degradação do salário e da conseqüentemente pauperização do trabalhador agrícola, no período de 1765 a 1780, dizendo que este teve que recorrer à assistência social aos indigentes.

No século XIX tem-se a chamada “limpeza das propriedades” com o despovoamento e a destruição de inúmeros clãs e choupanas, primeiro para a obtenção do lucro com a transformação das terras comunais produtivas em pastagens para ovelhas e, depois, para a formação de florestas para caça. Marx, ironicamente, menciona que eram florestas sem árvores. Os ovinos foram enxotados como os seres humanos com a intenção de aumentar os rendimentos e diminuir as despesas. A terra produtiva foi transformada em improdutiva para o lazer da aristocracia.

Eis uma série de usurpações cuja descrição literal é imprescindível:

Roubam ao povo uma liberdade atrás da outra. [...] E a opressão cresce diariamente. Expulsar e dispersar gente é um princípio inabalável dos proprietários, que o consideram uma necessidade agrícola igual à de extirpar as árvores e os arbustos nas florestas virgens da América e da Austrália; e a operação segue sua marcha tranquila como se fosse um negócio regular (MARX, 2002, p.846).

Em nota de rodapé explicita:

Os economistas ingleses, naturalmente, atribuíram a epidemia de fome dos gaélicos, em 1847, à sua superpopulação (MARX, 2002, p.846).

O roubo dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios do Estado, a ladroeira das terras comuns e a transformação da propriedade feudal e do clã em propriedade privada moderna, levada ao cabo com terrorismo implacável, figuram entre os métodos idílicos da acumulação primitiva. Conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram as terras ao capital e proporcionaram à indústria das cidades a oferta necessária de proletários sem direitos (MARX, 2002, p.847).

Marx (2002), em *O Capital*, especificamente no capítulo da *Legislação Sanguinária contra os Expropriados, a partir do século XV - Leis para Rebaixar os Salários*, descreve as ações de assistência e de repressão aos pobres.

Os que foram expulsos de suas terras com a dissolução das vassalagens feudais e com a expropriação intermitente e violenta – esses proletários sem direitos – não podiam se absorvidos pela manufatura nascente com a mesma rapidez com que se tornavam disponíveis. Bruscamente arrancados de suas condições habituais de existência, não podiam enquadrar-se, da noite para o dia, na disciplina exigida pela nova situação. Muitos se transformaram em mendigos, ladrões, vagabundos, em parte por inclinação, mas, na maioria dos casos, por força das circunstâncias. Daí ter surgido em toda Europa Ocidental, no fim do século XV e no decurso do XVI, uma legislação sanguinária contra a vadiagem. Os ancestrais da classe trabalhadora atual foram punidos inicialmente por se transformarem em vagabundos e indigentes, transformação que lhes era imposta. A legislação os tratava como pessoas que escolhem propositalmente o caminho do crime, como se dependesse da vontade deles prosseguirem trabalhando nas velhas condições que não mais existiam (MARX, 2002, p.848).

No reinado de Henrique VIII é estabelecida uma legislação violenta contra os pobres. Pautada pelo flagelo físico, são previstas no caso da primeira reincidência mutilações e, na segunda, morte por enforcamento.

Essa legislação começou na Inglaterra, no reinado de Henrique VII. Henrique VIII, lei de 1530. – Mendigos velhos e incapacitados para trabalhar têm direito a uma licença para pedir esmolas. Os vagabundos sadios serão flagelados e encarcerados. Serão amarrados atrás de um carro e açoitados até que o sangue lhes corra o corpo; em seguida, prestarão juramento de voltar a sua terra natal ou ao lugar onde moraram nos últimos três anos, “para se porem a trabalhar”. Que ironia cruel! Essa lei é modificada, com acréscimos ainda mais inexoráveis, no ano 27 no reinado de Henrique VIII. Na primeira reincidência da vagabundagem, além da pena da flagelação, metade da orelha será cortada; na segunda, o culpado será enforcado como criminoso irrecuperável e inimigo da comunidade. (MARX, 2002, p.848).

No reinado de Eduardo VI, o pobre e o mendigo são submetidos à condição de escravo, passíveis de receber flagelo físico e, no caso de fugitivo, marcado a ferro. Em caso de reincidência deve ser enforcado. Quanto aos filhos, lhes serão usurpados e postos a trabalhar.

Eduardo VI – Uma lei do primeiro ano do seu governo, 1547, estabelece que, se alguém se recusar a trabalhar, será condenado como escravo da pessoa que o tenha denunciado como vadio. O dono deve alimentar seu escravo com pão e água, bebidas fracas e restos de carne, conforme achar conveniente. Tem o direito de forçá-lo a executar qualquer trabalho, por mais repugnante que seja,

flagelando-o e pondo-o a ferros. Se o escravo desaparecer por duas semanas, será condenado à escravatura por toda a vida e será marcado a ferro, na testa e nas costas, com a letra S; se escapar pela terceira vez, será enforcado como traidor. O dono pode vendê-lo, legá-lo, alugá-lo, como qualquer móvel ou gado. Se o escravo tentar qualquer coisa contra seu senhor, será também enforcado. Os juizes de paz, quando informados, devem propiciar a busca dos velhacos. Se se verificar que um vagabundo está vadiando há três dias, será ele levado à sua terra natal, marcado com ferro em brasa no peito com a inicial V e lá posto a trabalhar a ferros, na rua ou em outros serviços. Se informar falsamente o lugar de nascimento, será condenado a escravo vitalício desse lugar, dos seus habitantes ou da comunidade e marcado com S. Todas as pessoas têm o direito de tomar os filhos dos vagabundos e mantê-los como aprendizes, os rapazes até a idade de 24 anos, e as moças, até os 20. Se fugirem, tornar-se-ão, até essa idade, escravos do mestre, que pode pô-los a ferro, açoita-los etc., conforme quiser. O dono pode colocar um anel de ferro no pescoço, nos braços ou nas pernas de seu escravo, para reconhecê-lo mais facilmente e ficar mais seguro dele. A última parte da lei prevê que certos indigentes podem ser empregados por comunidades ou pessoas que tenham a intenção de lhes dar de comer e de beber e de arranjar-lhes trabalho. Essa espécie de escravos de paróquia subsistiu por muito tempo, chegando até o século XIX, sob o nome de rondantes (*roundsmen*) (MARX, 2002, p.849).

No reinado de Elizabeth, os pobres e mendigos com 14 anos serão flagelados, mutilados, marcados a ferro e, com 18 anos enforcados.

Elizabeth, 1572. – Mendigos sem licença e com mais de 14 anos serão flagelados severamente e terão suas orelhas marcadas a ferro, se ninguém quiser tomá-los a serviço por dois anos; em caso de reincidência, se têm mais de 18 anos, serão enforcados, sem mercê, como traidores. Leis análogas, a nº 13, do ano 18 do reinado de Elizabeth, e a do ano de 1597⁵ (MARX, 2002, p.849).

No reinado de Jaime I, o pobre que perambule e mendigue será flagelado e encarcerado. Se reincidir uma vez será posto a ferros, marcado e, na segunda reincidência, será enforcado.

Jaime I. – Quem perambule e mendigue será declarado vadio e vagabundo. Os juizes de paz, em suas sessões, estão autorizados a mandar açoita-lo e encarcerá-lo por seis meses, na primeira vez, e por dois anos, na segunda. Na prisão, receberão tantas vezes tantas chicotadas quantas os juizes de paz acharem adequadas. [...] Os vagabundos incorrigíveis e perigosos serão ferreteados com um R

⁵ Nota 221 “[...] Desses seres erradios, compelidos a roubar, [...], ‘72.000 foram enforcados como ladrões grandes e pequenos no reinado de Henrique VIII’ [...]. Na época de Elizabeth, ‘vagabundos foram enforcados em série, e geralmente não havia um ano em que 300 ou 400 não fossem levados à forca. [...] Ainda segundo Strype, em Somersetshire, num único ano, foram enforcadas 40 pessoas, ferreteadas 35, flageladas 37, e postos em liberdade 183 ‘criminosos incorrigíveis’”.

sobre o ombro esquerdo e condenados a trabalhos forçados; se novamente forem surpreendidos mendigando, serão enforcados sem mercê. Essas prescrições legais subsistiram até o começo da segunda década do século XVIII, quando foram revogadas pela lei nº 23, do ano 12 do reinado de Ana (MARX, 2002, p.850).

Marx apresenta uma análise da concreticidade do real.

Assim, a população rural, expropriada e expulsa de suas terras, compelidas à vagabundagem, foi enquadrada na disciplina exigida pelo sistema de trabalho assalariado, por meio de um grotesco terrorismo legalizado que pregava o açoite, o ferro em brasa e a tortura. Não basta que haja, de um lado, condições de trabalho sob a forma de capital e, de outro, seres humanos que nada têm para vender além de sua força de trabalho. Tampouco basta forçá-los a se venderem livremente. Ao progredir a produção capitalista, desenvolve-se uma classe trabalhadora que, por educação, tradição e costume, aceita as exigências daquele modo de produção como naturais e evidentes. A organização do processo de produção capitalista, em seu pleno desenvolvimento, quebra toda a resistência; a produção contínua de uma superpopulação relativa mantém a lei da oferta e da procura de trabalho e, portanto, o salário em harmonia com as necessidades de expansão do capital e a coação surda das relações econômicas consolida o domínio do capitalista sobre o trabalhador (MARX, 2002, p.850-851).

No capítulo 23 de *O Capital, A Lei Geral da Acumulação Capitalista*, especificamente nos subitens *Produção Progressiva de uma Superpopulação Relativa ou de um Exército Industrial de Reserva* e *Formas de Existência da Superpopulação Relativa*, fica nítida a relação entre a expropriação dos meios de produção e de subsistência dos trabalhadores, sua condição de assalariamento, o despovoamento forçado e violento das terras comunais, a compulsória migração para as cidades em torno das manufaturas e das futuras indústrias em busca de trabalho, a degradação das condições de vida e a pauperização de recém forjada classe trabalhadora.

Para entender o processo de pauperização da classe trabalhadora nos idos do capitalismo industrial/concorrencial, é necessário ter ciência de alguns conceitos basilares. O cerne do capitalismo (K) é a produção de mais-valia (MV) e sua condição de existência requer duas classes fundamentais, de um lado os proprietários dos meios de produção e de outra trabalhadores que disponham apenas de sua força de trabalho para vender no mercado. A relação de contrato se dá pelo pagamento de um salário ao trabalhador para este reproduzir-se socialmente e o valor da força de trabalho é medido em tempo, no tempo médio para

produção - a jornada de trabalho. Porém, no processo de produção o trabalhador produz mais do que recebe e esse valor a mais, que é chamado de mais-valia, é apropriado privadamente pelo burguês. Parte significativa dessa mais-valia precisa ser reintroduzida no processo de produção para que o capital se expanda.

No processo de acumulação, temos a composição orgânica do capital, que se divide em capital constante (KC), referente aos meios de produção, e capital variável (KV), ao valor da força de trabalho ou à média global dos salários. Na indústria moderna, que busca sempre vencer a concorrência, há dois tipos de investimentos, quer no capital variável, esfolando a força de trabalho por meio do aumento da jornada, pela intensidade do trabalho, pelo rebaixamento de salário e pelo aumento da taxa de mais-valia referente ao valor unitário da mercadoria; quer no capital constante, ou seja, em tecnologia que tende a baixar o valor unitário da mercadoria. Em curto e médio prazo o investimento em capital constante permite ganhar a concorrência com a elevação da produtividade e da escala de produção, mas em longo prazo esse tipo de investimento produz queda da taxa de lucro. De modo geral, tem-se o investimento mais acentuado no capital constante dispensando do mercado de trabalho grande parte da força de trabalho ativa tornando-a supérflua.

[...] a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção da sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital tornando-se, desse modo, excedente (MARX, 2002, p. 733).

Parte da mais-valia precisa ser reinvestida no processo produtivo para garantir a permanência na corrida concorrencial. Nesse processo de acumulação as indústrias recorrem a vários meios para sua ampliação, como à concentração de meios de produção nas mãos de muitos capitalistas individuais ou, ainda, como resultado dessa dinâmica, à diminuição dessa autonomia individual com a concorrência entre capitalistas gerando a centralização de capitais à disposição de poucos e maiores capitalistas, esmagando os pequenos; tem-se o incremento do crédito, o financiamento e, como continuidade desse processo de acumulação crescente, há as fusões, os trustes e os cartéis etc.

A acumulação capitalista de modo geral investe mais em capital constante do que em capital variável, mas o investimento em capital variável não significa mais trabalhadores empregados, inclusive, pode-se reduzir o número de trabalhadores

aumentando a quantidade de trabalho intensivamente ou extensivamente, mantendo ou aumentando o salário. Pode-se também, demitir trabalhadores qualificados e contratar outros menos habilidosos ou ainda substituir homens por mulheres, crianças e idosos como ocorreu historicamente no período anterior. A questão é que um contingente enorme de trabalhadores, de capital variável, encontra-se na condição de exército ativo e de reserva, estando relacionados diretamente ao aumento ou à diminuição da população supérflua. No capitalismo não haverá a extinção do desemprego por que é condição de pressão sobre a classe trabalhadora e, por consequência, de existência desse modo de produção dividido em classes sociais antagônicas.

A relação de capital constante e capital variável, assim como as crises cíclicas e periódicas de superprodução, característica desse sistema, tem consequências lesivas para a classe trabalhadora uma vez que a acumulação do capital produz também, e de modo crescente, a condição relativamente supérflua da população, porque a tendência é a lucratividade e não a satisfação das necessidades materiais e simbólicas. A existência de uma população trabalhadora excedente é fundamental para o desenvolvimento da sociabilidade do capital. Como diz Marx:

[...] se uma população trabalhadora excedente é o produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, **condição de existência** do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele (MARX, 2002, p. 735, grifo meu).

Em seus estudos sobre a superpopulação relativa, Marx diz que todo trabalhador passa por essa condição quando está desempregado ou parcialmente empregado. Na indústria moderna esse fenômeno se expressa periodicamente seja na forma aguda nos momentos de crises ou de forma crônica nos momentos de paralisação. Além dessas formas basilares, a força de trabalho supérflua assume três formas: flutuante, latente e estagnada (*lumpem* do proletariado). Essa superpopulação relativa indispensável ao modo de produção capitalista cumpre uma tarefa fundamental: pressionar o valor da força de trabalho para níveis interessantes ao capital e, ao mesmo tempo, ser um fator de reprodução do capital. Em sua forma flutuante, o conjunto da força de trabalho empregado nas grandes indústrias é substituído constantemente pela exigência da faixa etária. Em sua forma latente, a

população de outros setores econômicos está sempre apta a substituir a força de trabalho por valores abaixo dos existentes. E, finalmente, na forma estagnada, têm-se os trabalhadores que vivem da ocupação irregular, condição de vida abaixo do nível médio da classe trabalhadora.

Finalmente, o mais profundo sedimento da superpopulação relativa vegeta no inferno da indigência, do pauperismo. Pondo-se de lado os vagabundos, os criminosos, as prostitutas, o rebotalho do proletariado, em suma, essa camada social subsiste em três categorias. Primeiro, os aptos para o trabalho, [...] seu número aumenta em todas as crises e diminui quando os negócios se reanimam. Segundo, os órfãos e filhos de indigentes. Irão engrossar o exército industrial de reserva e são recrutados rapidamente e em massa para o exército ativo de trabalhadores em tempos de grande prosperidade [...]. Terceiro, os degradados, desmoralizados, incapazes de trabalhar. São, notadamente, os indivíduos que sucumbem em virtude de sua incapacidade de adaptação, decorrente da divisão do trabalho [...]. O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora ou para a classe média inferior (MARX, 2002, p.747-748).

A existência e a produção do exército industrial de reserva, ou seja, miséria e pauperização da classe trabalhadora, em seus diferentes níveis, estão para a mesma relação que a acumulação para o capital. O processo de acumulação depende da força de trabalho disponível em seu tempo e a sua necessidade, portanto, é possível dizer que, nos marcos do capitalismo, não existem os chamados excluídos, todos fazem parte da “condição de existência do modo de produção capitalista” (Marx, 2002). Os desempregados, os empregados em condições irregulares, o trabalho infantil e os excluídos são tão importantes quanto a população empregada e incluída no ordenamento do capital.

2.2. Capitalismo industrial, luta de classes e protoformas da política social

De acordo com Behring e Boschetti (2011), as políticas sociais e as formas de proteção social são modos de enfrentamento setorializados e fragmentados do Estado às múltiplas expressões da “questão social”. O surgimento das políticas sociais está

no entremeio da ascendência do capitalismo industrial, das primeiras lutas dos trabalhadores e das intervenções do Estado, especificamente no período do movimento de massa Social-Democrata e do Estado Nação europeu do século XIX. No entanto sua generalização ocorreu na transição do capitalismo industrial/concorrencial para monopolista de fase tardia, principalmente, após a II Guerra Mundial.

No período que antecedeu à revolução industrial, existiram protoformas de políticas sociais na forma de caridade privada e de ações filantrópicas, em geral praticadas por paróquias. Tais ações tinham a função de manter a ordem social e de punir a vagabundagem. Entre essas normas têm destaque as leis inglesas como, por exemplo, o Estatuto dos Trabalhadores, de 1349; o Estatuto dos Artesãos (artífices), de 1563; as Leis dos Pobres Elizabetanas, em vigor entre 1531 e 1601; a Lei de Domicílio (*Settlement Act*), de 1662; a Lei *Speenhamland Act*, de 1795, e a Lei Revisora da Lei dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

As Leis dos Pobres Elizabetanas, de 1531 a 1601, tiveram caráter punitivo e repressivo, impondo ao pobre qualquer trabalho sem possibilidade de negociação, sem regulação de remuneração do trabalho e proibindo a mendicância, sob pena de flagelo físico. Essas leis tinham como objetivo a obrigatoriedade do trabalho aos pobres que dispunham de condições físicas para trabalhar (CASTEL, 1998 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

A legislação regulava a obrigatoriedade ao trabalho e as ações assistenciais eram seletivas, cabendo distinguir os pobres merecedores dos não merecedores de auxílios assistenciais. Os pobres merecedores eram pessoas capazes de trabalhar que descendiam da nobreza empobrecida e os não merecedores eram pobres com alguma capacidade laboral. Os merecedores justificavam a assistência recebida com algum trabalho, já os pobres não merecedores eram destinados às *workhouses*, que eram casas de trabalho forçado, nas quais recebiam auxílios mínimos (como alimentação) que serviam para mantê-los sob essas relações de trabalho (CASTEL, 1998; POLANYI, 2000 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

Segundo Bering e Boschetti (2011), as normas legais que datam até 1795 tinham como objetivo manter a estrutura social de classes; impedir a livre circulação da força de trabalho; regular as relações tradicionais de trabalho e impedir o livre

mercado. Já a lei de 1834, em meio à revolução industrial, tinha a função de liberar a força de trabalho para a circulação do mercado.

A lei *Speenhamland Act*, de 1795, diferente das leis anteriores, tinha um caráter assistencial menos repressor, pois instituía um recurso financeiro baseado no preço do pão aos empregados com baixo salário e também aos desempregados. No entanto, a condição de recebimento restringia a mobilidade geográfica do beneficiário exigindo sua fixação. Essa lei, mesmo com um provento mínimo, significou um direito garantido, tendo duas características: representa uma inovação social e econômica porque institui o direito de viver e também oferece a condição de impedir a emergência de um mercado de trabalho competitivo (POLANYI, 2000 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

Também em contraste às leis anteriores, ela permitia ao trabalhador certa negociação de sua força de trabalho, mas a Lei Revisora da Lei dos Pobres, de 1834, significou um retrocesso porque revogou os direitos assegurados anteriormente.

A sua revogação, em 1834, pela *Poor Law Amendment Act*, também conhecida como *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres), marcou o predomínio, no capitalismo, do primado liberal do trabalho como única e exclusiva fonte de renda, e relegou a já limitada assistência aos pobres ao predomínio da filantropia. A nova lei dos pobres revogou os direitos assegurados pela lei *Speenhamland*, restabeleceu a assistência interna nos albergues para os pobres “inválidos”, reinstituíu a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à “exploração sem lei” do capitalismo nascente. O sistema de salários baseado no livre mercado exigia a abolição do “direito de viver”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 49-50, grifos das autoras).

O discurso de liberdade e de competitividade do nascente capitalismo industrial exigia o retrocesso da assistência aos pobres tornando-os livres para a exploração sem lei e para emergência do trabalho como valor de troca.

Se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social. Foram as “lutas pela jornada normal de trabalho” (MARX, 1978) que provocaram o surgimento de novas regulamentações sociais e do trabalho pelo Estado [...] (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 51, grifo das autoras).

2.3. Pauperismo, expressões da “questão social” e política social

Segundo José Paulo Netto (2010), a “questão social” é um fenômeno condicionando à gênese da Lei geral da acumulação capitalista. A origem dessa expressão data de 200 anos, por volta de 1830, do discurso de críticos daquela sociedade, usada para nomear um novo fenômeno oriundo do impacto da recente industrialização da Europa Ocidental, precisamente na Inglaterra do último quartel do século XVIII: o pauperismo. A pauperização é uma condição que assola grande parte da população trabalhadora nesse início do capitalismo industrial-concorrencial. A literatura sobre o tema é vasta e de posições ideológico-políticas diferentes, como Engels em *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* (2008) e Tocqueville (1835) em *Mémoire sur Le paupérisme*. Teóricos do século XX, como Leo Huberman (1986), em *História da Riqueza do Homem*, e o historiador Eric Hobsbawm (1995), em *A era das revoluções: 1789-1848*, se dedicavam ao estudo do pauperismo europeu.

A pobreza se generalizava como nova no primeiro terço do século XIX porque se tornava inédita na história uma determinada contradição: quanto mais dispunha de condições de produzir riquezas, ou seja, bens e serviços, na mesma proporção crescia a população sem acesso a essa produção e sem condições materiais de vida dispostas anteriormente. “[...] a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”. (NETTO, 2010, p. 4). Esse tipo de pauperismo é inédito, porque, distinto da contradição de modos de produção precedentes em que havia escassez de produção e de acesso dado ao baixo desenvolvimento das forças produtivas, agora estavam dadas as condições de superação dessa desigualdade. Essa moderna barbárie já se manifestava no processo de *A Chamada Acumulação Primitiva* descrita por Marx em *O Capital*.

Para Netto, a exploração no capitalismo se distingue de outros modos de produção social assentados na escassez e correlato ideário justificador pois abarca a contradição de permitir a extinção da exploração e manter a extração da riqueza. Nas sociedades anteriores a escassez decorria do baixo desenvolvimento das forças produtivas, mas na sociedade burguesa já constituída o que se verifica é a escassez produzida socialmente, ou seja, na contradição entre as forças produtivas (altamente

socializadas) e as relações sociais de produção de carácter mercantil (apropriação privada do excedente e decisão privada da destinação); existe uma sociabilidade assentada na exploração e na expropriação (NETTO, 2010, p.8).

Na segunda metade do século XIX, as manifestações da “questão social” passam a fazer parte do discurso conservador burguês que buscava se consolidar. Por esse motivo ocorre a mudança na designação, de pauperismo para “questão social”. O que consolida essa mudança na denominação, conceituada por Netto como questão ideológico-política, é a revolução de 1848, quando o cunho progressista das revoluções burguesas se extingue e se institui a necessidade de manutenção da ordem conquistada, ocorrendo nesse período o abandono por parte dos intelectuais burgueses da compreensão da relação entre economia e sociedade (a passagem da economia política clássica para a economia vulgar) e consequentemente da relação entre capitalismo e pauperização da classe trabalhadora.

Para Netto (2010, p.5), a naturalização das manifestações da “questão social” por conservadores laicos e religiosos nega sua constituição histórica. Para o pensamento conservador laico, o agravamento da “questão social”, caracterizado por Netto como “[...] acentuada desigualdade econômico-social, desemprego, fome, doenças, penúria, desproteção na velhice, desamparo frente a conjunturas econômicas adversas etc.”, é concebido, na sociedade moderna (leia-se burguesa), como característica ineliminável de toda e qualquer ordem social (NETTO, 2010, p. 5). Pode apenas ser minimizado por intervenções políticas restritas, ou seja, com reformas de base científica. No caso do ideário conservador religioso, o que se acrescenta é que o agravamento da situação “[...] contraria a ‘vontade divina’” (lição de Leão XVIII, de 1891). Os pensamentos conservadores têm complementaridades: a) o ideário reformista, com o emprego de limitadas reformas sociais, ou seja, a naturalização dessa condição dada a necessidade de manutenção da propriedade privada e b) a ação moralizadora sobre o homem e a sociedade.

Na primeira metade do século XIX, a população trabalhadora, esmagada pela pauperização, se revolta em atos como o movimento ludista e também na *tradeunions*, constituindo-se como ameaças às instituições burguesas. A explosão de 1848 trouxe à consciência do proletariado o antagonismo de classes e possibilitou a transformação do proletariado de classe em si em classe para si com a

dissolução do ideário burguês, trazendo a compreensão de que a extinção dos problemas designados de “questão social” seria resolvida apenas com a dissolução da ordem burguesa.

“As vanguardas acederam, no seu processo de luta, à consciência política de que a ‘questão social’ está necessariamente colada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela”. A partir desse momento o pensamento revolucionário passou a compreender a “[...] expressão ‘questão social’ como uma tergiversação conservadora e a só empregá-la indicando este traço mistificador”. (NETTO, 2010, p. 6-7).

De acordo com Netto (2010, p. 7), o recurso teórico-metodológico “[...] para apreender a gênese, a constituição e os processos de reprodução da ‘questão social’ virão *a posteriori* com a compreensão da gênese, constituição e desenvolvimento do capitalismo em Marx”. Karl Marx já denunciava a compreensão da “questão social” em *Miséria da Filosofia* (2009) e no *Manifesto do Partido Comunista* (2008), quando prognostica que o desenvolvimento do capital implica a pauperização absoluta da massa proletária, mas somente em 1867 n’*O Capital* distingue os mecanismos de pauperização absoluta e relativa, desvelando com rigor científico a relação entre o processo de produção capitalista e as causas da “questão social”. Marx (2002), na obra *O Capital*, revela que a “questão social” é determinada pela relação capital/trabalho, não unilateralmente pela exploração, mas pela exploração condicionada por mediações históricas, políticas e culturais.

A descoberta e a análise marxiana da lei geral da acumulação capitalista, sintetizada no vigésimo terceiro capítulo do livro primeiro d’*O Capital*, revela a anatomia da “questão social”, sua complexidade, seu caráter de corolário necessário do desenvolvimento capitalista em todos os estágios. O desenvolvimento capitalista produz diferentes expressões da “questão social” em diferentes estágios de seu desenvolvimento. “Esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A ‘questão social’ é constitutiva do capitalismo: não se suprime aquela se este se conservar”. (NETTO, 2010, p.7).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a “questão social” é uma das manifestações concretas do processo de acumulação de capitais transfigurada nas

desigualdades sociais e no crescimento relativo da pauperização. O capitalismo, ao instituir o trabalho vivo como única fonte de valor, cria também seu contrário com a ampliação da composição orgânica do capital quando dispensa trabalho vivo (KV) e investe em trabalho morto (KC) ampliando exponencialmente o exército industrial de reserva ou a superpopulação relativa (BRAZ; NETTO, 2006 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 51).

As autoras reiteram que o capítulo sobre a jornada de trabalho em *O Capital* de Marx (1988) é uma referência para abordar a relação entre “questão social” e política social, pois mostra a condição do trabalho como única fonte de valorização do capital. Nesse livro, Marx mostra a disputa em torno do valor do tempo de trabalho, uma vez que tanto para a burguesia quanto para o trabalhador o tempo médio de trabalho socialmente necessário para a produção é fundamental, seja para a valorização do valor para o proprietário dos meios de produção, seja para a reprodução ou reposição da força de trabalho do trabalhador assalariado.

No período histórico em que viveu Marx, precisamente na segunda metade do século XIX, a exploração capitalista se dava sob a forma de mais-valia absoluta com longa jornada de trabalho e utilização do trabalho de crianças, mulheres e idosos no processo de produção visando o rebaixamento do valor do salário. As reações dos trabalhadores em relação ao tempo de trabalho - jornada - e em relação ao valor da força de trabalho - salário - se manifestavam por meio de greves e as reações dos capitalistas se davam por meio de requisições de repressão via Estado ou pequenas concessões na legislação fabril, em geral, burladas.

Segundo Marx, esse antagonismo de direitos em torno da jornada e do salário era resolvido pelo exercício da força, legitimamente usada pelo Estado, que, naquela época, seguia as exigências do capital com relativa autonomia. Tão reduzida autonomia que Marx e Engels caracterizaram o Estado como *petit comité* da burguesia em o *Manifesto do Partido Comunista* (2008). Nesse contexto, o Estado atuava com forte repressão sobre os trabalhadores e iniciava a regulamentação das relações de trabalho por meio das legislações fabris. Para as autoras supracitadas, “A luta em torno da jornada de trabalho e as respostas das classes e do Estado são, portanto, as primeiras expressões contundentes da questão social, já repleta naquele momento e múltiplas determinações”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 55).

Verifica-se um deslocamento cultural e outro político na segunda metade do século XIX. O cultural marcado pelo liberalismo, que tem como referência o mérito individual, sendo deslocada a questão da desigualdade social e da exploração para a esfera do direito formal da igualdade de oportunidades, ocultando a necessidade primária de igualdade de condições; e o político, referenciado na disputa pela jornada “normal” de trabalho. Naquela época as manifestações e as greves foram acompanhadas por inovações tecnológicas, o que desembocou na conquista da jornada “normal” de trabalho e, também, na dispensa de trabalhadores com aquisição de maquinaria para substituí-los, liberando trabalho vivo (KV) e aumentando o desemprego.

Ladeada pela subsunção do trabalho ao capital e pela Revolução Industrial, a luta dos trabalhadores pela jornada “normal” de trabalho de 10 horas foi arduamente conquistada, mesmo que sob condição de exceção. Em 1848, com o levante do proletariado, foi forjada a consciência política dos trabalhadores enquanto classe social com projeto próprio distinto e antagônico ao da burguesia. Apenas em 1860 foi estabelecida uma lei estatal regulamentando a relação de trabalho.

Para Bering e Boschetti (2011), a permanente luta entre proletários e burgueses acerca da jornada de trabalho, considerada por Marx (1988) uma guerra civil de longa duração tem como resposta o início da regulamentação da relação entre trabalho e capital. Dessa forma, indicam que a legislação fabril tem o papel que futuramente pertencerá ao Estado na relação com as classes sociais e com os direitos sociais no século XX. Essa guerra civil se aprofundará no final do século XIX e no início do XX, amalgamada pela resistência do liberalismo e pela ampliação de direitos e conquistas de política sociais até 1930.

2.4. Máximas do pensamento liberal

O pensamento racional acerca do papel político do Estado surgiu na transição do modo de produção feudal para o modo capitalista de produção, na chamada acumulação primitiva de capitais que circunscreve os séculos XVI e XVII. As teses da Igreja Católica e da realeza sobre a hereditariedade divina não mais respondiam

à ânsia burguesa e surge o pensamento iluminista moderno dos jus naturalistas Maquiavel, Hobbes, Locke e Rousseau, que rompem com a era das trevas.

Maquiavel, em *O Príncipe*, concebia o Estado como um agente *mediador e civilizador* para controlar as paixões materiais do *estado de natureza*. Para Hobbes, em seu *Leviathan*, entre as paixões individuais do *estado de natureza* e o medo da violência e da guerra o indivíduo renunciava à liberdade individual e se sujeitava ao poder do monarca absoluto. Locke, no livro *Segundo tratado sobre o governo*, dizia que entre as paixões e a liberdade individual do *estado de natureza* e o medo da invasão e da guerra os indivíduos racionalmente abdicavam da liberdade para um governante tendo este que assegurar a liberdade, a preservação da vida e da propriedade na sociedade civil; elemento novo e fundamental no capitalismo nascente. Diferente de seus predecessores, Rousseau, um dos inspiradores da Revolução Francesa de 1789, no *Contrato Social* e no *Discurso sobre a Desigualdade entre os Homens*, considerava que os homens no *estado de natureza* eram bons, mas no *estado de sociedade* tornaram-se corrompidos pelo poder e pela propriedade sendo o Estado agente dos proprietários na manutenção da desigualdade social e política. Sua proposição no *Contrato Social* está assentada na escolha feita pelo povo, pela vontade geral por meio da democracia direta estabelecendo o Estado de Direito e a cidadania. O filósofo era considerado um democrata radical.

No período entre meados do século XIX até a década de 30 do século XX prepondera o liberalismo econômico, tendo como expoentes Adam Smith e David Ricardo. As teses liberais apregoam o trabalho e o trabalhador como mercadoria, o mercado livre das regulações estatais, tendo no Estado a limitada função de estabelecer as leis “naturais” do mercado. Adam Smith (2003), em seu livro *A Riqueza das Nações*, formulou que cada indivíduo agindo segundo seu próprio interesse econômico, atuando junto a outros indivíduos com interesses individuais, elevava ao máximo o bem-estar da coletividade; tais atos seriam orientados naturalmente por um sentimento de moral e um senso de dever. Sua tese restringia o poder e a ação do Estado na medida em que criticava o Estado intervencionista e o Estado mercantilista, mas não concordava com sua extinção, delegando um papel basilar legal ao livre mercado. Esse *modus* de pensar a economia orientará as ações do Estado Liberal.

Malthus, nos seus estudos sobre população, adotava a tese segundo a qual “[...] a produção cresce aritmeticamente enquanto a população, geometricamente [...]” posicionando-se contrário a qualquer intervenção estatal de proteção social no que tange à sobrevivência. Tinha a mesma postura com relação à regulamentação do salário por meio da não interferência no preço *natural* do trabalho defendendo regência da lei da oferta e da procura.

O Estado liberal, por meio de seus ideólogos, negava qualquer proposição no âmbito da política social, mas, contrariamente, considerava necessária a ingerência estatal para manter ou estabelecer leis de mercado como no caso da defesa da lei do trigo.

Na materialização econômica e política do capitalismo dos séculos XVIII e XIX predominam os interesses liberais. As máximas do liberalismo são a liberdade, a igualdade, a concorrência, a propriedade e o indivíduo. O individualismo burguês expresso na ideia de mérito individual revelava um tipo de seleção natural que assentava nos dons e nas habilidades as diferenças e qualidades individuais, as quais justificam as desigualdades de salário e direitos; o direito civil se destinava ao indivíduo com liberdade, circunscrita ao âmbito do mercado, como comerciar, concorrer e adquirir propriedade; a maximização do bem-estar individual levaria ao bem-estar coletivo isentando o Estado de garantias sociais e serviços públicos, substituindo a igualdade por liberdade; a naturalização da miséria restringia a discussão ao âmbito da moral e das liberdades individuais; era negado o investimento em políticas sociais pela observância da lei da necessidade como seleção natural para o controle de crescimento populacional, pois tais proteções tenderiam a gerar acomodação, aumentar a miséria pelo desinteresse ao trabalho; a política social deveria ter um caráter paliativo considerando a incapacidade do usuário de competir no mercado de trabalho assegurando assistência mínima por meio da caridade privada; era reconhecido como legítimo apenas um Estado mínimo fundamental para manter as leis naturais do mercado subsidiando a liberdade individual, a propriedade privada, a livre concorrência e o livre mercado.

2.5. Liberalismo e política social

No século XIX, o Estado liberal interveio de modo repressivo nas manifestações das “questões sociais”, incorporando poucas demandas da classe trabalhadora, transformadas em leis. As primeiras iniciativas de políticas sociais datam da transição entre o Estado liberal e o Estado social que têm em comum o paradigma de direitos. O Estado liberal reconhece apenas os direitos civis de liberdade individual, o direito à vida, o direito de segurança e de propriedade sendo sua ação policial e repressora. O Estado social não produziu uma ruptura com o paradigma anterior, apenas amenizou os motes liberais seguindo orientações social-democratas.

Até o início do XX, o Estado liberal manteve pujante economia com descobertas científicas derrotando posições políticas humanistas, reformistas, democratas e socialistas. Na passagem do século XIX para o XX, as mudanças respondiam tanto ao novo contexto socioeconômico e de luta de classes como ao investimento em políticas sociais e a conquista de direitos políticos. Conquistas relevantes decorrem da mobilização e da organização da classe trabalhadora na dimensão de direitos políticos, emancipação humana, socialização da riqueza e tentativas de instauração de outro modo de sociabilidade, por meio do direito ao sufrágio, organização em sindicatos e partidos políticos, livre expressão e manifestação (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 64).

Os direitos políticos, diferentes dos direitos civis, são coletivos e dirigem-se a todos. É interessante mencionar que as constituições liberais restringiam os direitos políticos aos proprietários. As lutas dos trabalhadores refletidas nas conquistas dos direitos políticos possibilitaram a ampliação dos direitos sociais nessa transição do século XIX para XX e também na mudança do papel do Estado. As autoras mencionadas consideram essa transição o período em que o Estado capitalista assumiu ações sociais mais amplas, sistematizadas e obrigatórias – considerando-se as diferenças do grau de desenvolvimento das forças produtivas e da correlação de forças políticas, também na esfera do Estado, entre os países europeus.

O final do século XIX marca o surgimento das políticas sociais decorrentes das lutas da classe trabalhadora. Para caracterizar essa nova orientação estatal as

autoras recorrem a Pierson (1991). Esse autor contextualiza o surgimento do *Welfare State* a partir do investimento em políticas sociais pela ótica do seguro social público e obrigatório. É alargada a concepção de cidadania, deixando de considerar apenas a pobreza extrema e incorporando reivindicações dos trabalhadores a fim de preservar a ordem social. É conquistado o reconhecimento legal dos seguros sociais como direitos e deveres, as proteções sociais deixam de limitar a participação política convertendo os direitos sociais em condição cidadã e, no início do séc. XX, conquista-se o investimento público em políticas sociais por meio do Produto Interno Bruto (PIB).

Em 1883, na Alemanha de orientação social-democrata, inicia-se o investimento público em políticas sociais e sua expressão na adoção do seguro social (reconhecimento público de que a incapacidade de trabalhar decorria de peculiaridades como idade avançada, desemprego e enfermidades). Em meados do século XIX, os trabalhadores organizam uma caixa de poupança-previdência para cotizar as organizações operárias. O governo de Bismark institui nacionalmente o seguro-saúde para desmobilizar a classe; sendo depois transformado em seguro social público a determinados segmentos. Segundo as autoras, Kott (1995) diz que as legislações que vigem sobre o seguro social público obrigatório da Alemanha decorrem de outras de caráter pontual de assistência social aos pobres na categoria de seguro municipal destinada aos incapacitados de trabalhar por perda da capacidade laboral, idade ou doença.

Inicialmente, os seguros sociais adotavam uma lógica privada e eram seletivamente destinados a algumas categorias profissionais, culminando sua expansão na transição do século XIX para XX. Em 1938, cerca de 30 países da Europa dispunham de seguros sociais. Ásia, Américas e Austrália tinham algum tipo de seguro, sendo 20 seguros compulsórios com relação a doenças, 24 à aposentadoria contributiva, oito seguros obrigatórios contra desemprego e somente três países com cobertura a doença, idade e desemprego, mesmo que sem caráter universal.

Na França de 1889 opera o Estado-Providência. Sua gênese reside na cobertura de acidente de trabalho como proteção social obrigatória de responsabilidade estatal (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 66). As iniciativas de investimento do Estado em políticas sociais são particulares nos respectivos países,

mas pode ser mapeada sua abrangência. Entre 1883 e 1914, todos os países europeus implantam um sistema estatal de compensação de renda para os trabalhadores na forma de seguro. Onze dos 13 países europeus introduzem o seguro-saúde e nove a pensão para idosos. Em 1920, nove países tinham alguma forma de proteção ao desemprego (PIERSON, 1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 67).

2.6. Decadência do liberalismo e ascensão do Estado regulado

De meados do século XIX a início do XX começou a ceder a base econômica e política do ideário liberal, abalada pelo crescente movimento operário, que, acendendo ao espaço político no Parlamento, conquistou direitos políticos e sociais. A revolução Russa de 1917 angariou força internacional para o movimento operário, tendo como reação alterações robustas no processo produtivo como o fordismo. No âmbito econômico, as alterações se deram por meio da concentração e da monopolização de capitais, fomentada pela junção entre capital industrial e capital bancário forjando o capital financeiro, com analisou Lênin (1987). A livre iniciativa e o empreendedorismo liberal ruíram diante de condições objetivas e subjetivas da época. A disputa intercapitalista ultrapassou fronteiras nacionais culminando nas duas guerras mundiais em torno do neocolonialismo, novas fontes de matérias-primas e novos mercados consumidores.

O grande abalo ao liberalismo econômico ocorreu diante da crise de 1929 com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York e da revolução Russa de 1917. As alternativas da direita eram o liberal-reformismo e o fascismo e da esquerda o socialismo, realizando-se, após a II Guerra Mundial, uma aliança que incluiu um acordo com a URSS, que derrotou o nazi-fascismo. Seguiu-se a Guerra Fria entre duas possibilidades societárias, a democracia liberal burguesa e o socialismo real de Stálin, que fora derrotado. Após a Segunda Grande Guerra, a alternativa keynesiana se fez presente com investimentos em políticas sociais, atuando como medida anticíclica das crises de superprodução.

2.7. Welfare State e expansão da política social

Com vistas a sair da grande depressão, Keynes (1936), no livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, defendeu a tese de intervenção do Estado na economia dentro dos moldes do capitalismo com certa configuração liberal por advogar pela liberdade individual e pela economia de mercado. Postulava que o Estado, como agente mediador neutro, teria a função de regular e de restabelecer o equilíbrio econômico gerando demanda efetiva por meio de medidas fiscais, de crédito e de gastos em políticas sociais. Tais medidas anticíclicas objetivavam estagnar a queda da taxa de lucros via poder público estatal através de dois caminhos: geração de emprego com a produção de serviços públicos e aumento de renda, gerando maior igualdade pelo estabelecimento de serviços públicos entre essas políticas sociais.

O Estado de cunho keynesiano visava administração e regulação das relações socioeconômicas. A intervenção na economia situava-se no âmbito produtivo e no social, com subsídios aos incapazes de atividade laboral como idosos, doentes e crianças, perspectivando a ampliação de políticas sociais. Na economia estabeleceu um pacto com o modelo fordista, com produção e consumo em massa e acordos coletivos de ganho de produtividade no setor monopolista. A combinação do keynesianismo e do fordismo produziu uma grande acumulação de capitais por meio da extração de mais-valia relativa, aumentando a taxa de lucro, expandido a produção e o consumo com a internacionalização de capitais gerida especialmente pelos EUA. A classe trabalhadora desses países aceitou formas de exploração através de negociação, conquista de direitos e salários indiretos com investimentos em políticas sociais e reformas imediatas, deixando de lado seu projeto societário de emancipação humana, principalmente após a descoberta dos crimes de Stálin na URSS.

Segundo Netto (2010), o desenvolvimento do *Welfare State* na Europa Nórdica e Ocidental e o crescimento econômico dos EUA pareciam colocar a “questão social” como um problema dos países de subdesenvolvimento. No pós II Guerra Mundial, ocorre a reconstrução econômica e social da Europa, período de crescimento vigoroso do capitalismo sem, porém, eliminar as crises cíclicas do capital. Apesar da melhoria nas condições de vida da classe trabalhadora europeia,

a essência de exploração do capitalismo se mantinha, assim como processos de pauperização relativa.

As contradições que colocarão fim à torrente de ouro do capitalismo em 1960 iniciam em 1945. Behring e Boschetti (2011) observam que o incremento expansivo da revolução tecnológica conjuga a ampliação do capital constante (meios de produção) em detrimento do capital variável (força de trabalho) gerando um exército industrial de reserva com desemprego não mais variável, mas estrutural. Outra característica do tardo capitalismo é o investimento em setores de serviços na condição de reprodutores indiretos de mais-valia tornando-se mercadorias com adição de ajustes tecnológicos e posterior dispensa de trabalhador. A condição do Estado Social regulador do fundo público por meio de impostos e contribuições e controlador de setores do processo produtivo e reprodutivo do capital apresenta seus limites pela intrínseca contradição entre expectativa de mais regulação e forte queda da taxa de lucros ou supercapitalização. A entrada na década de 70 é marcada pela estagnação na economia ferozmente criticada pelo neoliberalismo interessado na retomada da valorização do capital, primordialmente no setor financeiro (MANDEL, 1982 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

2.8. Políticas sociais no Welfare State

A saída de crise de 1929 na Europa Ocidental instaurou um Estado intervencionista via regulação do fundo público e controle do processo de produção e reprodução do capital, investindo em políticas sociais. Tal modo de gestão foi possível pela conjugação de alguns elementos como: criação de políticas sociais vislumbrando geração de pleno emprego e crescimento econômico e instituição de serviços e políticas sociais gerando demanda de consumo, com acordos entre direita e esquerda.

O consenso entre partidos de direita e esquerda no pós-guerra materializado em um consenso e na direção do partido social-democrata permitiu a vigência e a expansão de políticas sociais mais abrangentes e universais assumidas pelo Estado de perspectiva cidadã. A conjuntura da luta de classes do século XIX, o socialismo real e o Plano Beveridge inglês de 1942 – de crítica ao seguro social bismarckiano –

influíram nos avanços da classe trabalhadora. O *Welfare State* é considerado o ápice das políticas sociais por três fatores: o crescimento do orçamento social nos países europeus que compunham a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o crescimento demográfico da população idosa sendo subsidiadas políticas de saúde e de previdência e a implantação em todos os países de diversos programas sociais com cobertura de acidente de trabalho, seguro doença e invalidez, aposentadoria, seguro-desemprego e auxílio maternidade, sendo beneficiados primeiro os setores ligados diretamente ao setor produtivo, trabalhadores rurais, autônomos e depois a população em geral com pródiga bonificação e facilitação de critérios elegíveis até a década de 50 (PIERSON, 1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.93-94).

Para as autoras supracitadas, a política social vinculada à óptica dos seguros começou timidamente no século XIX com cunho privado e destinada a determinadas categoriais profissionais, dando-se sua expansão e universalização no século XX. Indicam que a mudança na condição de seguros decorreu da adoção do Plano Beveridge⁶ com a criação da seguridade social, mas advertem que o *Welfare State* não se reduz à adoção do plano sendo necessário observar a conjuntura histórica de doação da população na guerra tendo a mesma orientação à reconstrução da sociedade (MARSHALL, 1967 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Assinalam que o *Welfare State*, como fenômeno particular inglês do pós-guerra, não pode ser confundido com as políticas sociais de modo geral (MISHRA, 1995 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011) e caracterizam o *Welfare State* como a implantação de serviços públicos sociais como seguridade social, saúde, educação, habitação, assistência aos idosos, deficientes e crianças, garantia de pleno emprego e do plano de nacionalização (JOHNSON, 1990 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011). E reiteram que há diferenças entre as denominações comumente usadas para designar as intervenções estatais de regulação do mercado ocorridas na Europa Ocidental no pós-guerra, entre elas estão: Estado-Providência, que se refere apenas às ações do estado francês; Estado Social, às adoções estatais da Alemanha, e *Welfare State*, que assinala as políticas sociais inglesas.

⁶ O Plano Beveridge padronizou recursos já existentes na França e unificou as instituições fomentando intervenção e responsabilidade estatal na regulação da economia de mercado, no desenvolvimento de pleno emprego, serviços públicos universais como educação, segurança social, saúde e habitação, serviços públicos sociais universais e implantação de uma rede de serviços de assistência social.

Segundo as autoras, o tema da cidadania, assim como a relação entre política social e cidadania, é polêmico. Apoiadas em Marshall (1967), no ensaio *Cidadania, classe social e status*, conjecturam sobre a expansão das políticas sociais e dos direitos sob o signo da condição cidadã a partir das ações keynesianas e fordistas na Europa do pós-guerra. O padrão do Estado de Bem Estar Social inglês abarcava direitos civis, políticos e sociais, numa espécie de minimização da desigualdade social e ascensão da cidadania. As autoras criticam esse raciocínio como linear e ultrageneralizador e adotam como referência sobre cidadania o estudo de Barbalet (1989), que postula a não existência de uma relação imediata entre política social e cidadania, sendo a primeira objeto de conflito entre as classes sociais. Por mais que setores democráticos desejem uma relação entre política social e cidadania, há que se reconhecer as contradições entre formulação, gestão, execução e consecução de direitos em ambas.

O arremate dos anos dourados do capitalismo pseudo-regulado pelo Estado intervencionista ocorre em meados de 60 e início de 70 com a grande recessão e a crise do petróleo em 1973-1974. A expectativa de regulação das políticas sociais, dos serviços públicos, de pleno emprego e de consumo do projeto social-democrata mostra seu esgotamento com o endividamento público e privado, associado ao investimento keynesiano-fordista em capital constante, expulsando do mercado de trabalho significativa parcela de capital variável. As críticas neoliberais se avolumaram principalmente com relação aos gastos sociais exigindo investimentos em setores lucrativos ao capital. O capitalismo europeu de Bem Estar Social minguou deixando sequelas para a periferia do mundo, onde esse padrão nunca se realizou.

2.9. Crise do Welfare State e o ressurgimento das teses neoliberais

Behring e Boschetti (2011) tomam como referência as análises de Mandel (1982) para apreender a crise do *Welfare State*, a onda longa de estagnação que sucedeu o final de 60, da década de 70 em diante, e os elementos constitutivos do capitalismo tardio. O conceito de capitalismo tardio ou maduro designa para marxistas o esgotamento das capacidades civilizatórias do capitalismo, como apregoou Marx, e sua derradeira condição de barbárie.

Mandel (1982) se dedicou ao estudo dos ciclos longos de expansão e de estagnação do capitalismo, sendo um dos aportes de sua pesquisa os elementos que sucederam pós-1945, “os anos de ouro” e sua exaustão em fins 60 e 70. Legatário da tradição marxiana, discorre sobre a condição imanente da valorização do valor via reprodução ampliada do capital, combinação de desenvolvimento e subdesenvolvimento, investimento tecnológico, queda tendencial da taxa de lucro, crise de superprodução, busca de superlucros e diferencial de produtividade, incessante composição orgânica do capital via inovação tecnológica.

Acerca da terceira onda expansionista do capital, Mandel assevera que a acumulação prévia condicionada pela economia na guerra; pelo fascismo; pela Guerra Fria e pelo fantasma do Estado Socialista culmina, na Europa Ocidental, na adoção de políticas keynesianas e de produtividade fordista de orientação social-democrata com incremento de políticas de seguridade social, inserindo os trabalhadores no setor da produção e do consumo. Nesse momento atuava um processo de monopolização, dada restrição de incremento tecnológico com altos rendimentos e produtividades por meio da automação, provocando o surgimento de elementos que se fizeram visíveis apenas nas décadas de 80 e 90 com a dispensa de trabalho vivo (força de trabalho) e a aquisição de trabalho morto (tecnologia), com: prejuízo do trabalho individual em função do trabalho social; mudança na proporção desempenhada pela força de trabalho no processo produtivo; investimento em equipamentos e em pesquisas; incremento da tecnologia; retração na duração do capital constante entre outros. Outro aspecto que interveio na exaustão dos anos gloriosos foi a internacionalização ou a mundialização do capital rebaixando a capacidade de regulação em âmbito nacional.

Para Mandel, na década de 70 tem-se uma crise clássica de superprodução, ocorrendo entre 1974-1975 o agravamento do desemprego, a dispensa da força de trabalho com incremento na produção, a alta de matérias-primas, a baixa no comércio mundial com a queda da demanda global e a queda na taxa de lucro. A inflação gerou a especulação financeira e o crescimento do crédito que, associado à inflação, acarretou endividamento público e privado. Tem-se uma diminuição do poderio econômico, mas não do poderio bélico e político dos EUA concomitante ao crescimento do Japão e da Alemanha.

A estagnação de 70 é amortecida por ações anticíclicas do Estado por meio da política monetária. A turbulência oscilava entre recessão e inflação. A ínfima recuperação dos anos 1976-1979 foi amalgamada por baixo crescimento industrial com parca recuperação de emprego tendendo ao crescente desemprego e à recessão nos anos posteriores.

Nos anos de 1980-1982 as políticas sociais keynesianas produzem pouco impacto suscitando a segunda grande recessão, acrescida de uma crise fiscal lastreada pelos EUA com processo inflacionário. Os anos 80 são o auge dos ajustes neoliberais, sendo as economias dos EUA e da Inglaterra notadamente conhecidas pelos programas de austeridade buscando o restauro do lucro.

O parco crescimento das taxas de lucro se enfraquece ainda mais nos anos 90 com a queda da experiência socialista no leste europeu. Em seguida tem-se outra recessão marcada pelo descompasso entre o aumento da taxa de lucro e a modesta taxa de crescimento.

Os países subdesenvolvidos passam por um processo de endividamento. Nos países desenvolvidos o período foi marcado pela desvalorização e pela concentração de capitais, falência, restrição de crédito e inflação. A busca pelo aumento da taxa de lucro passou por descarte ou absorção de empresas pouco rentáveis, investimentos em tecnologia, redução da produção de itens com baixa demanda e aumento da de mercadorias de alta procura, diminuição dos custos de matérias-primas, maior velocidade na circulação de capitais, intensificação da produção, ampliação da mais-valia relativa, redistribuição de mercado etc.

A onda longa de estagnação passou por momentos de recuperação, sendo golpeada, em cada ciclo, por momentos de paralisação até o final do milênio. O capitalismo imerso em uma crise de superprodução tem-se a ineficaz política de crédito, o avariado diferencial tecnológico, a crise dos países imperialistas, a inovação em políticas de austeridade e a baixa capacidade de recuperação.

A crise no sentido marxiano deriva do excedente de produção e da dificuldade da realização da mais-valia produzida na esfera da circulação decorrendo a superprodução e a conseqüente superacumulação. Nesse período a crise se materializou em função de suas contradições, ou seja, a política econômica do keynesianismo-fordismo incorporou considerável contingente de força de trabalho,

diminuindo os índices do exército industrial de reserva, ampliou o poder político e a resistência dos trabalhadores, generalizou a capacidade tecnológica amortizando as diferenças de produtividade, desaguando na queda da taxa de lucro.

O longo período de vigor econômico deve-se aos ganhos de produtividade que em parte foram transferidos para o salário real permitindo a redução da jornada de trabalho, a manutenção do pleno emprego e a rentabilidade ao capital. Nos anos 70 o capitalismo encontrou dificuldades para o escoamento da produção visto que o consumo de bens duráveis do modelo keynesiano-fordista paralisou aparecendo demanda de consumo e de emprego apenas no setor de serviços, mas em escala não industrial.

A resposta da burguesia à queda da taxa de lucro dos anos 70 ou à crise global do capital foi em três direções. A revolução tecnológica e organizacional do processo produtivo nos anos 80 designada por reestruturação produtiva, que tinha como exigência a busca por diferenciais na produtividade almejando os superlucros. Derivado dessa intensificação da produção tem-se o desemprego crônico e estrutural que provocou uma reação corporativista dos trabalhadores empregados atingindo a organização operária. A mundialização da economia é outro elemento que reorganiza vários aspectos da esfera produtiva como a reformulação de estratégias burguesas com referência às mercadorias e capitais, nova configuração da divisão social do trabalho em âmbito internacional, nova relação entre centro e periferia e o incremento da financeirização. O último aspecto é o remodelamento neoliberal da economia e da política condicionando nova relação entre Estado e sociedade civil com implicações nas políticas sociais, sendo o período caracterizado como contra-reforma do Estado, porque produz uma inflexão em relação às conquistas anteriores, principalmente no que tange aos direitos sociais. A assunção neoliberal com a retirada de direitos sociais, numa conjuntura de quebra de pactos anteriores, corrobora para uma nova correlação de forças políticas com o descenso do movimento operário lesado pela queda e pelos erros do socialismo de Stálin.

2.10. *Desmonte do Welfare State e virada neoliberal*

Referenciadas em Anderson (1995) no texto *Balanço do neoliberalismo*, as autoras reiteram que o surgimento do ideário neoliberal é uma resposta teórica de Hayeck (1944) em *O caminho da servidão* contra o Estado intervencionista do *Welfare State*. Resposta que fora silenciada durante o período de 1945-1970 dado o vigor do Estado regulado pela política keynesiana-fordista. Segundo Anderson, a virada ocasionada pela longa recessão em 1969-1973 suscitou as ideias neoliberais com críticas contundentes ao poder do movimento operário e dos sindicatos, assim como, aos gastos com políticas sociais, responsabilizando esses setores pela queda na acumulação e pela inflação.

Apoiadas em Anderson (1995) e Navarro (1998), sustentam que os argumentos neoliberais inferem que o déficit do Estado gera prejuízo, pois consome a poupança nacional e retira a possibilidade de investimento privado, que a regulação estatal nas relações de trabalho impossibilita o crescimento econômico e a geração de novos empregos, que as políticas sociais são negativas porque estimulam o consumo e o gasto da poupança. Para tanto os neoliberais asseveram que o Estado não deve intervir no comércio exterior nem no mercado financeiro, que a livre circulação de capitais garante a distribuição de recursos internacionais, ensejam a estabilização monetária como meta a ser atingida com a redução de gastos sociais, com a conservação de níveis naturais de desemprego, com reformas fiscais e com redução de impostos para os setores abastados.

O poderio neoliberal encontrou suporte nos programas governamentais de vários países da Europa como na Inglaterra, na Alemanha, na Dinamarca e na América do Norte tendo notoriedade austera os governos Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra. O governo de Reagan aprovou a redução de impostos sobre os ricos, o aumento da taxa de juros, o controle sobre as relações de trabalho, a redução de gastos sociais e a introdução do déficit estatal para a indústria bélica o que reanimou a economia capitalista europeia e americana. O governo Thatcher na Inglaterra, com a famigerada austeridade com face humana, imprimiu o receituário neoliberal via a emissão monetária, o aumento da taxa de juros, a diminuição de impostos sobre os endinheirados, a liberação dos fluxos financeiros, a diminuição

dos gastos sociais, o crescente nível de desemprego, a desregulação das relações de trabalho e as privatizações.

De acordo com Anderson, os países do norte da Europa como Alemanha e Dinamarca atuaram massivamente sobre políticas orçamentárias e as reformas fiscais e menos em gastos sociais e nas organizações sindicais. Os países do sul da Europa como França, Espanha, Portugal, Itália e Grécia elegeram governos de esquerda que, em princípio, atuaram com políticas de deflação, redistribuição, pleno emprego e políticas sociais. Porém, a partir de 1982-1983 adotaram políticas de cunho neoliberal com investimento em estabilidade monetária, cortes orçamentários, ajuste fiscal e crescente desemprego, sendo que a partir de 1980 as políticas neoliberais foram assumidas por governos europeus social-democratas de esquerda, exceto na Áustria, na Suécia e pelos países do leste europeu.

No entanto, a adoção hegemônica do neoliberalismo nos países desenvolvidos a partir da década de 80 não resolveu a crise do capitalismo que se expressava pela grande recessão e pelo baixo índice de crescimento, mas causou forte impacto sobre a classe trabalhadora e sobre as organizações sindicais causando crescente desemprego e redução de salários e de gastos sociais. A entrada do século XX é marcada por profundas transformações nos programas de governo dos países centrais acarretando perdas de conquistas sociais e piora na condição de vida da população por meio de políticas restritivas, seletivas e focais. Os compromissos sociais e o consenso pós-45 foram rompidos.

As autoras supracitadas, esteadas em Navarro (1998), reiteram que os índices de crescimento econômico de 80 foram maiores apenas que os de 70, no auge da crise, mas inferiores aos de 60 com a política keynesiano-fordista e que tiveram redução em 90 no ápice neoliberal. Os governos e as medidas neoliberais não geraram crescimento econômico, o que se conseguiu foi, através da política fiscal e monetária, reduzir a taxa de inflação, que, na realidade, acompanhou o crescimento do desemprego, o ajuste salarial e a queda do preço das matérias-primas em nível internacional. As políticas neoliberais permitiram o aumento na taxa de lucro do empresariado apesar de não ser reinvestido no setor produtivo e em capital constante como preconizava essa política; o fluxo de capitais foi deslocado para o setor financeiro e de serviços e o aumento da poupança não se converteu em aumento de investimento.

Nos países da OCDE os índices de desemprego aumentaram nas décadas de 80-90 com a redução de postos de trabalho e a demora na criação de novos empregos; agravaram as condições de vida da classe trabalhadora, em função da redução de gastos sociais e aumento de imposto indireto, tendo como consequência redução da contribuição para a seguridade social e baixa nos gastos com os sistemas de proteção social. Os dados indicam o aumento da desigualdade social e da concentração de riqueza com o financiamento de gastos públicos bancados pelo aumento de impostos indiretos sobrecarregando a classe trabalhadora, a redução em subsídio dos empregadores e a diminuição em gastos sociais.

As consequências para políticas sociais são: reestruturação produtiva, mudanças substanciais na organização do trabalho e hegemonia neoliberal. Esse modo de gestão produziu índices de desemprego de longa permanência, precarização das condições de trabalho, oferta de empregos intermitentes e temporais sem garantia de direitos. A partir da década de 70, ocorreram investimentos em países europeus nos programas de transferência de renda a situações de baixa renda, condicionando recebimento de benefício à qualificação profissional, comprovação de cidadania ou de residência legal no país, regulação nacional da política, financiamento em nível federal e gestão tripartite (municipal, estadual e federal). Também ocorreu regressão ao *status quo* anterior, com assistência restrita à população em situação de extrema pobreza, situação oposta às políticas sociais universalistas e abrangentes que se pautavam pela facilitação de acesso ao programa de seguridade social do *Welfare State*. A junção da globalização e do neoliberalismo rompeu com as regulamentações políticas democráticas conquistadas anteriormente.

Após a crise de 70, a intelectualidade burguesa passou a designar as a “questão social” como “nova pobreza”, “excluídos” e “nova questão social”. Nos últimos 20 anos ideólogos da social-democracia, principalmente na Europa Ocidental, disseram ter descoberto uma nova pobreza, percebida a partir da crise do *Welfare State* (ROSANVALLON, 1996 apud NETTO, 2010). Netto adverte não haver uma nova “questão social”, o que há são novas expressões da “questão social” insuprimíveis no capitalismo. O que se verifica é que a cada novo estágio do desenvolvimento capitalista se instauram expressões sociopolíticas mais complexas correspondentes à intensificação do mecanismo de exploração.

Desde 70 as mudanças no mundo do trabalho redefiniram a forma do capitalismo contemporâneo provocando impacto nos setores produtivos da revolução científica e técnica em curso desde o século XX (nas áreas da informação, biologia, física e química). Essas mudanças transbordam os circuitos produtivos e configuram a sociedade tardo-burguesa emergente da restauração do capital. As exigências do capital postas nesse projeto restaurador são: a flexibilização (da produção e das relações de trabalho), a desregulamentação (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e a privatização (do patrimônio estatal). Conforme Netto, tais recomendações da reforma do Estado para a América Latina estão prescritas no Consenso de Washington de 1989 e foram sumariamente aplicadas no governo Fernando Henrique Cardoso do PSDB (1995-2002).

A privatização transferiu ao capital parte da riqueza pública, principalmente nos países periféricos, e a desregulamentação rompeu barreiras comercial-alfandegárias dos Estados mais frágeis e deu ao capital financeiro mobilidade para ações especulativas em economias nacionais. A desregulamentação e a flexibilização financeira mediada pela tecnologia da comunicação permitiram a superacumulação e a especulação. A produção segmentada, horizontalizada e descentralizada, denominada de fábrica difusa, proporciona a mobilidade do pólo produtivo (desterritorialização) criando redes supranacionais de fácil conversão. A globalização econômica vinculada à financeirização do capital e a articulação supranacional das grandes corporações, acentuando o padrão de competitividade intermonopolista, tem redesenhando o mapa político-econômico mundial. O mercado de trabalho é reestruturado e a inovação desse processo leva à precarização das condições de vida da classe trabalhadora decorrendo a incidência do desemprego e da informalidade. Esses novos processos produtivos têm gerado uma economia de trabalho morto (KC) e elevado a composição orgânica do capital.

[...] resultado direto da sociedade capitalista – o crescimento exponencial da força de trabalho excedentária em face dos interesses do capital – e os economistas burgueses (que se recusam a admitir que se trata do exército industrial de reserva próprio do tardo-capitalismo) descobrem [...] o “desemprego estrutural”! (NETTO, 2010, p. 12).

Para Netto, as transformações do capitalismo tardio envolvem a estrutura de classes sociais tanto no plano econômico da produção e reprodução das classes

como no plano ideológico com o reconhecimento de pertença de classe. Isso se deve a alterações na divisão social e técnica do trabalho na qual se modificam hierarquias de classe. As classes no topo da pirâmide de estratificação social apresentam mudanças. Atualmente temos indivíduos portadores de grande capital que exercem influência sobre instâncias do Estado de Direitos, os quais “[...] vêm estruturando uma oligarquia financeira global, concentradora de um enorme poderio econômico e político”. (NETTO, 2010, p. 13).

Como consequência surgem as situações mais degradadas pelo capitalismo contemporâneo, como por exemplo, segmentos desprotegidos que não se configuram como o *lumpem* clássico e vivem em condições heterogêneas, como os aposentados com pensões miseráveis, as crianças e os adolescentes sem qualquer cobertura social, os migrantes, os refugiados, os doentes estigmatizados e até trabalhadores expulsos do mercado de trabalho formal e informal. As mudanças na estratificação social têm produzido alterações no perfil demográfico das populações, nas atividades de serviço, na difusão da educação formal e nos meios de comunicação social. Isso tem refletido na estrutura da família gerando outros padrões de sociabilidade, fazendo emergir, segundo Hobsbawn (1995), dois “agentes sociais independentes”, as mulheres e os jovens.

O advento da globalização produziu mudanças na ação do Estado, como a diminuição de sua ação reguladora, com o rompimento do pacto do *Welfare State*; os cortes de coberturas sociais públicas e de direitos sociais, como demonstraram os governos de Tacher e Regan, e a redução de seu poder, com medidas de flexibilização, desregulamentação e privatização, o que acarretou o ônus de diminuição de condições gerais na reprodução da força de trabalho.

As ações monopolistas globalizantes diluíram as medidas protetoras dos Estados nacionais. A ideologia neoliberal do Estado mínimo vem ganhando hegemonia e se libertando das amarras da democracia. A erosão das regulações estatais visa a diminuição dos direitos sociais arduamente conquistados, a privatização do bem e do fundo público, a desregulamentação travestida de “modernização” que busca liberar a sociedade civil da tutela do Estado, assumindo para si responsabilidades estatais, chamadas de responsabilidades sociais. Essa liquidação do Estado defende a liberdade, a cidadania e a democracia.

As conseqüentes crises e as medidas de ajuste rebaixaram ainda mais as condições de vida da classe trabalhadora com o desemprego crescente desde 1980, o aumento de exploração com diminuição de salário dos empregados e o ataque aos sistemas públicos de seguridade social. Os custos para a classe trabalhadora são verificados apenas se analisadas as três últimas décadas de implantação da flexibilização. As ações de resistência da esquerda foram pontuais, as lutas sociais são de cunho defensivo, dada a magnitude do tardo-capitalismo, e também em função da queda do socialismo real. Porém, as medidas de flexibilização do capitalismo contemporâneo não resolveram os problemas postos pelo capital que hoje são: “[...] o crescente alargamento da distância entre o mundo rico e o pobre [...]; a ascensão do racismo e da xenofobia e a crise ecológica que nos afetará a todos” (HOBSBAWN, 1995; BLACKBURN, 1994 apud NETTO, 2010, p. 19).

[...] o que se constata é que a pauperização absoluta e relativa, conjugadas ou não, cresceram, mesmo que diferencialmente, para a maioria esmagadora da população do planeta (constatações verificáveis até nos documentos do Banco Mundial a partir de 1991 e nos vários relatórios do PNUD, especialmente a partir de 2005) (NETTO, 2010, p.19).

Nos últimos 40 anos o capitalismo produziu grandes transformações que não modificaram a essência exploradora da relação capital/trabalho, mas que levaram ao esgotamento do seu potencial progressista, constituindo num vetor de travagem e reversão das conquistas civilizatórias. Acerca da manutenção da essência exploratória da relação capital/trabalho, Netto faz inferências, como: jornadas de trabalho prolongadas, intensificação do trabalho, grande defasagem entre o crescimento da renda dos capitalistas e o crescimento da massa salarial tendo como resultante extração de mais-valia absoluta e mais-valia relativa com recuperação de trabalhos do princípio do capitalismo como trabalho doméstico e trabalho escravo.

Outra inferência refere-se à expressão da nova barbárie no tardo capitalismo. Marx menciona em vários de seus textos as possibilidades civilizatórias do modo de produção capitalista. Com o desenvolvimento das forças produtivas, é permitida a otimização da relação sociedade/natureza, a criação do mercado mundial, a possibilidade de o gênero humano tomar consciência de sua unidade, realização da emancipação política e também de promover sua negação/superação para a emancipação humana no socialismo. Mas diz também que essas possibilidades civilizatórias da ordem do capital carregam sua condição classista, uma contradição

dialética que se expressa por meios bárbaros, “[...] a missão ‘civilizatória da burguesia’ realizou-se, ela mesma, por meios bárbaros”. (NETTO, 2010, p. 2).

Para Netto, as transformações societárias do tardo-capitalismo, ocorridas desde 1970, e constitutivas da crise estrutural, mostram a exaustão de possibilidades civilizatórias identificadas por Marx no capitalismo do século XIX. Esse esgotamento mostra-se destrutivo, como conceitua István Mészáros, “[...] o último terço do século XX assinala o exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital”. (MÉSZÁROS, 2004 apud NETTO, 2010, p. 21). O tardo-capitalismo não tem como propiciar alternativas progressistas para os trabalhadores e para a humanidade; sua característica é uma produção destrutiva oriunda da crise estrutural do capitalismo. Uma série de fenômenos indicam essa exaustão: a financeirização especulativa e parasitária; o desperdício e a obsolescência programada; a centralização monopolista da biodiversidade; os crimes ambientais e a decadência ideológica da mídia.

Durante o século XX, o capitalismo utilizou-se da guerra para sair das crises, destruindo forças produtivas e por meio da indústria bélica. Atualmente o belicismo além do âmbito do combate tem encontrado outros modos de expansão como sua inclusão em políticas de segurança pública em tempo de paz e segurança privada, configurando uma militarização da vida social.

[...] L. Wacquant observou como vem sendo a substituição do “Estado de bem-estar social” pelo “Estado penal”, a repressão estatal se generaliza sobre as classes perigosas”, ao mesmo tempo em que avulta a utilização das “empresas de segurança” e de “vigilância” privadas - assim como a produção industrial de alta tecnologia vinculada a esses “novos negócios” [...] de privatização dos estabelecimentos penais (WACQUANT, 2002 apud NETTO, 2010, p. 23).

Quanto à “questão social”,

A repressão deixou de ser uma excepcionalidade – vem se tornando um estado de guerra permanente, dirigido aos pobres “desempregados estruturais”, aos “trabalhadores informais”, estado de guerra que se instala progressivamente nos países centrais e nos países periféricos: na lista dos países que atualmente possuem a maior quantidade de encarcerados no mundo, os quatro primeiros são os Estados Unidos, a China, a Rússia e o Brasil. Trata-se de um estado de guerra permanente, cuja natureza se exprime menos no encarceramento que no extermínio executado em nome da lei – no Brasil, por exemplo, entre 1979 e 2008, morreu em confronto com representantes da lei, quase 1 milhão de pessoas. [...] parece que só

a hipertrofia da dimensão/ação repressiva do Estado burguês pode dar conta da população excedentária em face das necessidades do capital (Marx). Mas esta é apenas a aparência (NETTO, 2010, p.23)

Segundo Netto, essa ação repressiva do Estado se conjuga com outra dimensão, o novo assistencialismo e a nova filantropia com parcerias público-privadas – políticas sociais em vigor desde 1980/1990, como o enfrentamento da pauperização contemporânea – “questão social”. Esse novo modelo é diferente da filantropia do século XIX e também dos programas de promoção social decorrentes do Estado de Bem Estar Social. A política social destinada aos “excluídos”, inscrita no *rol* dos direitos, específica do tardo-capitalismo, não pretende erradicar a pobreza, é apenas um modo de enfrentá-la ou confrontá-la. O minimalismo dessa proposta pode ser encontrado na Declaração do Milênio (2000) acordada na Organização das Nações Unidas (ONU). Um dos objetivos é “[...] libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjetas e desumanas da extrema pobreza”. (NETTO, 2010, p. 2).

A proposta minimalista é caracterizada por programas de transferência de renda que são implantados em países centrais e periféricos. Esses programas não produzem transformações estruturais na relação de classes sociais; são políticas características do tardo-capitalismo que conjugam ações emergenciais e assistencialistas. “[...] A articulação orgânica da repressão às ‘classes perigosas’ e assistencialização minimalista das políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da ‘questão social’ constitui a face contemporânea da barbárie”. (NETTO, 2010, p.23, grifos do autor).

3. POLÍTICA SOCIAL E EXPRESSÕES DA “QUESTÃO SOCIAL” NO BRASIL

Neste texto discuto a formação socioeconômica do Brasil a partir da crise de 1929. Nesse período o Estado brasileiro, baseado no modelo agroexportador, assumiu um importante papel como agente do desenvolvimento econômico e da industrialização. Isso se deu como consequência da mais grave crise que o capitalismo conheceu, em 1929. As teses liberais de não intervenção do Estado na economia caíram no mesmo e profundo fosso da crise capitalista. Três grandes alternativas estavam postas: o keynesianismo, ou seja, a intervenção do Estado para solucionar a crise do capital; o nazismo/fascismo, cujos interesses de suas respectivas classes dominantes procuravam espaços no mercado mundial já ocupado, e o socialismo, liderado pela URSS, cuja economia passou incólume diante da crise.

Com contornos distintos, o nacional-desenvolvimentismo, que marcou a história econômica do país até o final da década de 1970, assumiu as tarefas que as políticas keynesianas exerciam nos países centrais. As outras duas alternativas também disputavam espaço no Brasil; os integralistas como vertente nazifascista e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), representante do movimento comunista internacional. As conquistas sociais, as políticas públicas e as reivindicações eram espaços de luta política entre essas concepções. Essas três grandes perspectivas se confrontaram na II Guerra Mundial. O mundo “bipolar” foi o resultado da guerra. Duas grandes perspectivas societárias estavam em disputa, de um lado o modo de produção capitalista e de outro sua contestação, liderada pela tentativa de construção socialista da URSS.

Com a Crise do Petróleo, no início da década de 1970, e com o esgotamento econômico do *Welfare State*, o receituário neoliberal é difundido como resposta à crise. No Brasil, sua aplicação se deu a partir da década 1990, com as privatizações, a flexibilização das relações trabalhistas e a abertura comercial. As consequências desse novo modelo foram sentidas no agravamento dos conflitos sociais, na contínua concentração de renda e riqueza e no aumento do desemprego no país. Isso colocou o movimento sindical e o conjunto dos demais movimentos populares na defensiva.

O processo de desenvolvimento econômico do país, ao mesmo tempo, levou o Brasil a ser a oitava economia capitalista mundial e ao agravamento das condições de vida da classe trabalhadora. O Estado brasileiro cumpriu o controle necessário para esse desenvolvimento. As reivindicações da classe trabalhadora, durante todo esse período, foram tratadas com o rigor exigido por esse processo de bipolarização mundial.

Com o advento do neoliberalismo, momento de intensa força do capitalismo, suas consequências tornam-se nítidas. Têm-se as contradições entre as agendas democráticas do final de 80 e início de 90, com enfoque social-democrata da Constituição de 88 impulsionada por movimentos sociais e populares, e a resposta da burguesia na ordem do dia com a contra-reforma do Estado neoliberal. Esse descompasso entre a política e a economia foi resolvido com o processo de privatização do bem público, a parceria público-privada das políticas sociais e as contra-reformas. O Estado neoliberal colocou impedimentos para as orientações democráticas da política social na década de 90 forjando a conjuntura de desemprego estrutural e de violência urbana.

3.1. Formação econômica, política e social brasileira

Com relação à formação econômica, política e social brasileira, Behring e Boschetti (2011) situam-se na esteira de Caio Prado Jr. (1991), que concebe o processo de colonização vigente entre os séculos XVI e XIX como período de acumulação primitiva de capitais dos países europeus. O período imperial e a república não alteraram a relação de subordinação e de dependência ao mercado mundial. Na fase do capitalismo imperialista/monopolista, o Brasil continuou à mercê da economia e da política externa. Outra marca é a escravização da população negra que imprimiu pejorativamente a desqualificação nas relações de trabalho.

Apoiadas em Ianni (1989), conceituam o modo não clássico da transição capitalista brasileira como desenvolvimento desigual e combinado que marca o presente com elementos do passado. Referenciadas em Carlos Nelson Coutinho (1989), abordam esse momento do capitalismo brasileiro com a peculiaridade de longa transição do trabalho escravo para a assunção do trabalho livre no campo

atrelando progresso e conservadorismo. Sobre a consolidação do capitalismo no Brasil, as autoras supracitadas ancoram-se em Fernandes (1987), que introduz a importância do Estado Nacional na diminuição do poder da aristocracia agrária e o aparecimento de novas influências nas relações econômicas sob a condição do trabalho assalariado e da divisão social do trabalho. Nesse momento não se projetam acordos com relação aos direitos, só a partir da Independência, em 1822, o poder dirige-se para dentro do país para organizar a sociedade.

A incorporação do liberalismo pela elite brasileira se dá de modo patrimonialista, no sentido de equidade somente para classe dominante. O Estado cumpre o papel de tornar a política o centro decisório com a modernização da organização dos poderes, introduz a cultura moderna e visa institucionalizar a elite econômica. A absorção do ideário liberal dá-se de modo falseado porque tais valores, como o trabalho livre, são impraticáveis numa cultura do clientelismo, do favor e dos resquícios da escravização assumindo o liberalismo formal. A expansão econômica ocorreu por dependência internacional, mas a política, a legalidade e o ritmo respondiam à dinâmica das classes e frações de classe nacionais. A dependência externa do modelo agroexportador e a heteronomia da política caracterizam o capitalismo brasileiro e a modernização conservadora mantém-se por décadas. O emergente setor urbano contrapõe-se ao enraizamento escravocrata e sua expressão política, a aristocracia agrária, buscará impingir a modernização econômica.

O ingresso do Brasil no capitalismo ocorre de modo a adaptar o sistema colonial às demandas internacionais. Coexiste nesse contexto o enraizamento da escravatura, com privilégios da aristocracia agrária e a influência do discurso da cidadania. O setor agrário impunha entraves à modernização econômica que fora resolvida numa barganha de interesses intermediários com superioridade senhoril. A materialização do poder burguês ocorreu somente com a crise do processo escravocrata, que, desejando estabelecer-se por meio da pressão estatal, criou um ambiente ambíguo via mudanças graduais mantendo relação com interesses internos e externos.

Na transição e consolidação capitalista brasileira, a classe trabalhadora tardou a configurar-se, datando do início do século XX. Com a cultura do paternalismo, a política foi inscrita com repressão policial e aparato político-militar

para controle da classe trabalhadora, estabelecendo um tipo de democracia restrita e funcional, a dominação burguesa. A implantação de políticas sociais derivou desse processo tardio, mesmo existindo expressões da questão social na emergência do sistema do capital no país. As manifestações do pauperismo foram crescentes, principalmente na libertação dos escravos, que não foram absorvidos pelo mercado de trabalho, sendo utilizada primordialmente a força de trabalho do imigrante europeu. Somente na primeira década de XX a “questão social” é tratada como questão política em meio às lutas dos trabalhadores e as primeiras legislações trabalhistas. Os direitos sociais no Brasil são conquistados por meio de reivindicação da classe trabalhadora.

Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 79), a expansão dos direitos sociais no Brasil ocorreu primordialmente nos períodos de ditadura civil militar, entre 1937-1945 e 1964-1984, em tempos de restrição de direito político com a peculiar expressão da política social na condição de favor e de tutela. A instabilidade na esfera dos direitos sociais é a marca nacional de uma democracia frágil com poucos compromissos sociais, sendo que a luta pela consolidação de políticas sociais traduz-se em defesa dos direitos cidadãos.

É de se notar que até 1887 não havia legislação social no Brasil, somente no ano seguinte foi criada uma caixa de socorro para a burocracia pública, sendo objeto de atenção até 1960. A primeira legislação de assistência à infância, mais precisamente, a primeira regulamentação do trabalho infantil, data de 1891.

Importantes mudanças ocorridas no século XX podem ser elencadas, como: a classe trabalhadora conquista, em 1907, o direito de organização em sindicatos; em 1911, conquista-se a diminuição da jornada de trabalho para 12 horas com influência dos imigrantes europeus conhecedores de experiências social-democratas, trabalhistas e socialistas alterando a correlação de forças na dinâmica capitalista; em 1923 é aprovada a lei Eloy Chaves, que estabelece obrigatoriedade das caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) nos setores da econômica nacional, ferroviário e marítimo. Após a depressão de 1929, na revolução de 30, são criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), primeiramente no funcionalismo público.

3.2. Capitalismo brasileiro e políticas sociais

A conjuntura brasileira foi influenciada econômica e politicamente pelos acontecimentos internacionais das três primeiras décadas de XX e principalmente pela crise de 1929-1932. A mobilização política dos trabalhadores enquanto classe dava-se por meio de greves, sendo que, em 1907, tem-se a organização política dos trabalhadores em sindicatos distinta do poder do Estado. Em 1922, é fundado o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e ocorre a Semana da Arte Moderna em São Paulo, organizada por uma vanguarda crítica. As expressões mais radicais da “questão social” surgem nesse caldo político e cultural via mobilização dos trabalhadores, sendo ínfima a legislação social do período. O liberalismo à brasileira atravessava instabilidade e insatisfação política na República Velha por parte de setores da economia não cafeeira que disputava espaço econômico e político no país. Sob influência da grande depressão, tem-se mudança na correlação de forças políticas na classe dominante repercutindo também na classe trabalhadora culminando na “Revolução de 1930”.

Nesse período, 70% da economia era agro-exportadora da monocultura de café sendo fortemente atingida pela estagnação internacional. Abalada pela repercussão econômica e política, a ala não cafeeira que atuava na pecuária de gado e na agricultura de açúcar reorganiza o poder nacional, tendo como representante o gaúcho Getúlio Vargas. Essa nova correlação de forças composta por setores militares médios de esquerda (Coluna Prestes), integralistas e populistas assumiu o governo. A nova oligarquia agropecuarista e industrial incipiente imputa uma agenda modernizadora para o Brasil, com mudanças na atuação estatal e o estabelecimento do Estado de Compromisso Social, expressa na Constituição de 1934. Os arranjos políticos e o compromisso social são alterados com o surgimento do movimento tenentista de 1935 e o crescimento dos integralistas, quando Vargas, em 1937, por meio de um golpe de estado, institui a Ditadura do Estado Novo.

Os processos políticos da era Vargas transcorreram por meio da agenda modernizadora de cunho conservador, impulsionada pelo novo setor agropecuário e industrial articulado a interesses nacionais e internacionais, tratando o movimento operário mediante ação policial, principalmente após 1935, associada à política de regulação trabalhista e ao desenvolvimento de um Estado de Compromisso Social.

O primeiro marco regulatório do governo Vargas ocorreu entre 1930 e 1943 com a introdução de políticas sociais de caráter fragmentário e corporativo. No âmbito das relações de trabalho tem-se a influência das coberturas dos países europeus desenvolvidos com seguros sobre acidentes de trabalho, aposentadorias, pensões e auxílios à doença, à maternidade e à família. Em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, em 1932, a carteira de trabalho como requisito à condição cidadã e à aquisição de direitos e, em 1933, o primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões (IPA) com cobertura inicial a setores estratégicos da economia, pouco uniformizado e contributivo, que depois se ramificou em um sistema público de previdência. As exigências de unificação e de uniformização do setor previdenciário do final da era Vargas foram promulgadas somente em 1960 com a Lei Orgânica da Previdência Social. Em 1930 também foi criado o Ministério da Educação e da Saúde Pública, sendo que o primeiro dispunha de conselho nacional e consultivo e o segundo era gerido por dois eixos: de saúde pública e medicina previdenciária. O setor privado e filantrópico na saúde tem raízes nessa época.

O Serviço Social no Brasil surge em 1930 influenciado por uma tendência internacional. Para Behring (2003), o Estado responde à crise de 29 expandindo sua intervenção através de processos de modernização conservadora. A profissionalização do Serviço Social e sua divisão social e técnica está vinculada ao enfrentamento de expressões da “questão social”. No entanto, a temática da política social foi inserida no currículo apenas em 1970, em meio ao regime civil militar, enviesada por uma concepção tecnocrática e pragmática adequada à modernização autocrático-burguesa (NETTO, 2011). É nesse período que tem origem o ensino confessional e laico do Serviço Social, ocorrendo também o assalariamento dos profissionais.

Em relação à Assistência Social, Behring e Boschetti (2011) tomam como referência os estudos de Draibe e Aureliano (1989) reiterando a dificuldade de circunscrição do aporte dessa política em função de seu caráter fragmentário, diverso e indefinido. O que se assevera é uma centralização federal, em 1942, com a implantação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) coordenada pela primeira dama Darci Vargas com objetivo clientelista e paternalista de atender os pracinhas que atuaram na II Guerra Mundial. A LBA tornar-se-á primeira instituição de articulação da política de assistência social no Brasil, assessorada por uma rede de

instituições privadas de cunho assistencialista. A assistência social terá o legado de primeiro-damismo até ser legalmente extinto com a Constituição Federal de 1988.

Em 1927 foi instituído o Código de Menores Mello Mattos, de caráter repressivo e punitivo dirigido aos pobres e negros, sendo revisto, em 1979, como Novo Código de Menores que instaura a Doutrina de Situação Irregular e estabelece o estado de “patologia-jurídico-social”, imprimindo o caráter de periculosidade e de institucionalização. A legislação será alterada em sua essência somente em 1990, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que institui a Doutrina de Proteção Integral a toda criança e adolescente como absoluta prioridade.

A política social no Brasil teve seu arremate com a Constituição de 1937, que atentava para o necessário conhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado assegurado apenas em 1943, com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), reconhecidamente corporativista e fragmentária. De orientação fascista, atrelava o reconhecimento das categorias trabalhistas à vinculação sindical no Ministério do Trabalho. Esse *modus operandi* fragmentário e seletivo orientou a expansão da política social brasileira com caráter de modernização conservadora até 1964, determinando a forma legal de relação entre Estado e sociedade civil. É importante destacar que tal linha estatal seguiu as influências internacionais na abordagem às expressões da “questão social”.

A conjuntura ideológica e política até 1945 estavam sob domínio da ditadura Vargas, sendo que entre 1943 e 1945 a linha política do governo se aproximou ao nazifacismo, alterada apenas por pressão dos EUA e de setores da burguesia brasileira, para alinhar-se aos aliados, entrando na guerra em 1942. A queda de Getúlio deu-se pela incapacidade de gerir a heterogeneidade da burguesia brasileira, ao mudar a correlação de forças que se manifestava em quatro direções político-partidárias: a União Democrática Nacional (UDN), que expressava interesse da burguesia industrial e financeira ligada ao capital internacional cuja representação era Carlos Lacerda; o Partido Social Democrático (PSD), que apregoava interesse do setor agrário e fatias da burguesia industrial, sendo seu expoente Jânio Quadros; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que visava um projeto nacionalista com apoio de industriais, de segmentos operários e de nacionalistas, e o PCB, que expressava a esquerda brasileira e, no pouco tempo que esteve na legalidade, estabeleceu

alianças eleitorais táticas com o PTB objetivando o desenvolvimento de um capitalismo nacional como pano de fundo da estratégia socialista.

A estrutura econômica também estava sob transformação com a crescente urbanização, investimentos em indústria de base e alteração do modelo agroexportador, acarretando o aumento e a organização da classe operária. O projeto nacional-desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek saiu vitorioso desta correlação de forças através da substituição de importações com o Plano de Metas, buscando alavancar o desenvolvimento capitalista brasileiro com o famoso lema “50 anos em cinco anos” (50 em 5). As tensões eram anunciadas na cidade com o crescimento e conscientização dos trabalhadores e no campo com as Ligas Camponesas em função dos grandes latifúndios e de ausência de reforma agrária.

A política social desse período passou por ampliação lenta e gradual, com algumas mudanças como a separação entre os Ministérios de Educação e Saúde e, em 1953, a implantação de novas IAPs. A intensa disputa de projetos estacionou as políticas sociais tendo como sequência apenas a conclusão das agendas do final da era Vargas como aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, e da Previdência Rural, em 1963. O momento político era instável, culminado com o suicídio de Vargas, em 1954, a renúncia de Jânio, em 1961, e a ascensão da Ditadura Civil Militar, em 1964. Os projetos políticos em disputa eram, de um lado, o nacional-desenvolvimento com reformas de base e políticas sociais, apoiado pelo PCB, e, de outro, o desenvolvimento capitalista ligado ao capital dos EUA, tendo como desfecho o golpe civil militar que acarretou a retirada de direitos políticos da esquerda, imprimiu forte repressão e perseguição política aos militantes político-partidários, investiu em direitos sociais e civis e manteve uma política social de caráter corporativo e fragmentário com 20 anos de centralismo autoritário, caracterizado por Behring, Boschetti (2011) e Netto (2011) como modernização conservadora.

3.3. Ditadura Civil Militar, redemocratização do Brasil e políticas sociais

Nas décadas de 60 e 70, a conjuntura internacional atravessava a crise do *Welfare State* e a reação burguesa de orientação neoliberal à conjuntura brasileira

foi resolvida por meio do golpe civil militar de 64, que introduziu o fordismo via capital internacional, com a produção de bens duráveis de acesso aos segmentos das classes médias, por meio de restrita distribuição de ganhos na produtividade e ampliação do mercado interno. As políticas sociais se expandem por meio da ação centralizadora, conservadora e tecnocrata conjugando ampliação de direitos sociais e restrição de direitos políticos e civis.

O Estado ditatorial e a burguesia tiraram proveito da conjuntura internacional de crise e da necessidade do capital de aumentar a taxa de lucros, de exportar capitais e ampliar novos mercados fordistas para internacionalizar a economia por meio da substituição de importações. O desenvolvimentismo autocrático da burguesia nacional ratificou a modernização conservadora advinda da ditadura Vargas, agora articulada ao capital estrangeiro, intensificando as relações sociais capitalistas de cunho monopolista. Esse processo, em nível econômico, político e social, alterou a configuração da “questão social”, sendo conduzido por meio da assistência e da repressão.

Behring e Boschetti (2011, p. 136-137), ancoradas em Faleiros (2000), enfatizam que a ampliação e a modernização de cunho conservador da política social podem ser verificadas em vários âmbitos como na unificação, na uniformização e na centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966; na gestão dos acidentes de trabalho pelo INPS, em 1967; na inclusão dos trabalhadores rurais, em 1971, com a Funrural; com a cobertura previdenciária das empregadas domésticas, em 1972; de autônomos, em 1973; de ambulantes, em 1978; com a Renda Mensal Vitalícia de meio salário mínimo para os idosos pobres que contribuíram ao menos um ano com a previdência, em 1974. Nesse mesmo ano, foi criado o Ministério da Previdência e da Assistência Social, agregando importantes instituições como a LBA, de 1942; a Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor (FUNABEM), de 1964; a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). Afirmam que esse processo conduziu uma reforma administrativa no Sistema Nacional de Assistência e de Previdência Social (SIMPAS), em 1977, que aglutinava o INPS, o Instituto Nacional de Assistência e Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS).

A expansão da política social na Ditadura Militar se dava de forma mais acentuada na esfera da previdência social com coberturas da saúde com atendimento curativo e individual especializado e pouco investiu na assistência social que era gerida pela rede privada conveniada e pelos serviços da LBA. Permite a implantação da previdência, da saúde e da educação privada deixando como marca do governo um sistema desigual de política pública e privada. Investiu também na política nacional de habitação por meio de fundos de financiamento como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

O milagre econômico da modernização conservadora e tecnocrática mostra limites, em 1974, diante do impacto da crise do petróleo sobre a economia internacional. A abertura democrática dos anos posteriores é direcionada pela burguesia de tendências neoliberais. A urbanização, a industrialização do país e a concentração de riqueza e renda criaram um grande pólo operário na grande São Paulo – ABCD paulista, agravando as manifestações da “questão social” com o crescimento do PIB sem redistribuição de renda.

Na década de 70, enquanto a economia e a política internacional estiveram sob forte crise restringindo direitos conquistados, o governo ditatorial brasileiro, atrasado e a reboque dessa dinâmica, investiu em urbanização e em industrialização e expandiu políticas sociais no segmento dos direitos sociais e civis, ao mesmo tempo em que retirou e reprimiu direitos políticos. Na década de 80, novamente colado ao ideário e às implantações neoliberais na Europa e nos EUA, o Estado brasileiro foi pressionado pela sociedade civil à abertura da agenda democrática, por causa do esgotamento e da estagnação do crescimento econômico.

Os anos 80 são conhecidos como década perdida no âmbito da economia, mas também são notórios como momento de grande mobilização social e de luta política com efervescente processo de radicalização democrática, com a Promulgação da Constituição Federal de 1988. Contraditoriamente há um descompasso temporal e um compasso ideológico e dependente do Brasil em relação à economia e à política mundial. No setor econômico o Brasil e os países latino-americanos atravessaram um período de crescente endividamento externo com problemas na formulação da política econômica, na redistribuição de renda e

nos investimentos, com baixo crescimento econômico, alta na inflação e baixíssimo investimento no setor público.

Diante da crise da dívida externa, o Brasil investiu na emissão de títulos do Tesouro gerando altos juros e inflação. As consequências desse processo podem ser vistas no empobrecimento dos países ao sul da América com a queda de exportações de matérias-primas, o desemprego, o desinvestimento em políticas sociais públicas, o crescimento do trabalho informal e o investimento da produção para importações.

Dado o interesse de tornar-se hegemônicos economicamente, os EUA cobraram as dívidas dos países endividados da América do Sul. Com parco deslocamento de fluxo de investimento para os referidos países, a economia Europeia e Norte Americana se recupera por meio da reestruturação industrial e financeira desigual. Com alto índice de inflação, ajustes fiscais, oscilação da moeda, as economias latino-americanas desenvolveram planos de estabilização, mas de pouco alcance.

A entrada nos anos 90 é acompanhada de grande inflação e vulnerável aos discursos neoliberais de ajustes econômicos. Na política social é marcante a tensão entre as pressões das conquistas advindas da Constituição e a contra-reforma neoliberal.

No final da Ditadura e na vigência da Nova República, a política pública foi ínfima. No governo de José Sarney o mais relevante foi o Programa do Leite de cunho clientelista. As políticas sociais de modo geral tinham caráter compensatório, seletivo, restritivo, fragmentado e setorizado. As propostas dos grupos de trabalho desenvolvidos nesse período sobre temáticas como previdência, saúde e educação não foram executadas, mas integraram o texto da Constituição de 88.

Essa conjuntura nacional de baixo crescimento econômico e de endividamento forjou uma nova correlação de forças políticas, enfraquecendo a Ditadura, cedendo espaço às lutas e às conquistas democráticas radicalizadas. No âmbito político tem-se o desenvolvimento da classe operária e do movimento popular fruto da urbanização e da industrialização no ABCD paulista com forte pressão sobre a burguesia brasileira interferindo na agenda política. Nessa disputa de classes acirrada é aprovada, por meio da Assembleia Constituinte, o Estado

Democrático de Direitos com pautas democratizantes como: liberdades democráticas, reiteração dos direitos sociais, direitos trabalhistas, reforma agrária, soberania nacional e rejeição das interferências do Fundo Mundial Internacional (FMI).

A Constituição brasileira de 88 é tecida por intensa disputa de interesses de classes, tendo de um lado uma perspectiva progressista no que concerne aos direitos sociais, direitos humanos, direitos políticos, direitos civis, seguridade social e, de outro, uma perspectiva reacionária e conservadora defendendo a manutenção do poder militar e do poder Executivo.

Estavam em jogo distintos projetos políticos para o Brasil que se expressaram na disputa eleitoral para presidente, tendo um forte representante da classe operária e um ilegítimo representante da burguesia. No segundo turno disputavam Luís Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Melo, tendo vencido o segundo com o objetivo de aplicar os ajustes neoliberais almejados pela elite. Sofrendo *impeachment* logo no segundo ano de mandato, foi substituído pelo vice Itamar Franco que introduziu o Plano Real na economia, orientado pelo então ministro da economia Fernando Henrique Cardoso, que será seu sucessor nos dois mandatos consecutivos posteriores, implantando definitivamente as contra-reformas de Estado.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a Constituição Federal teve uma orientação reformista com princípios de universalização, de responsabilidade pública e de gestão democrática, com avanços nas políticas sociais, cunhando o conceito de seguridade social no que se refere às políticas de previdência, assistência social, educação e saúde. Algumas conquistas foram a cobertura previdenciária rural de um salário mínimo, o benefício de prestação continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência, além de inovações democráticas como o estatuto dos municípios e entes federativos autônomos, os conselhos paritários de políticas e de direitos e um ciclo orçamentário assegurando a seguridade social. Na área da saúde a disputa foi no sentido da criação e implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). Quanto à previdência social foi aprovada a óptica da seguridade social com conquistas de financiamento e expansão de direitos como a licença maternidade de 120 dias, incluindo trabalhadores rurais e trabalhadores domésticos, direito a pensão de maridos, redução da idade mínima para aposentadoria estabelecendo 60 anos para homens e 55 para mulheres. No segmento infanto-juvenil a forte mobilização de

movimentos sociais em defesa dos direitos de crianças e adolescentes incluiu no texto da Constituição a prioridade absoluta para essa faixa etária, a condição de direitos e de pessoal em desenvolvimento e a imputabilidade penal aos menores de 18 anos forjando, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que estabeleceu uma nova condição a esse segmento e uma nova diretriz para a política de atendimento (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 143-144).

Para as autoras supracitadas, o processo de redemocratização aprovou políticas sociais de enfoque Beveridgiano cunhando na trajetória da assistência social brasileira a condição de política pública de seguridade social almejando superar o clientelismo, a tutela, o favor, ações aleatórias e improvisadas (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.144). As contradições no âmbito da política e da economia expressam a correlação de forças em disputa aprovando agendas progressivas e também conservadoras com políticas universalistas e seletividade na aplicação.

O neoliberalismo da década de 90 colocou inúmeros empecilhos para a aplicação das conquistas constitucionais de orientação democrática. A criação, em 88, dos conselhos de políticas públicas e de direitos, expressão das inovações políticas e institucionais do período, *locus* legítimos de controle pela sociedade, buscando novas formas de participação democrática para além da democracia representativa. A arena da luta de classes e de negociação de interesses constituiu-se em reais experiências de controle democrático, mas também em experiências de indicação e de submissão governamental.

3.4. Contra-reforma do Estado neoliberal e política social brasileira

Os anos 90 são herdeiros dos avanços e inovações constitucionais de 88 e de retrocessos das prerrogativas neoliberais iniciadas nos governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. Tal direcionamento se aprofundou nos dois mandatos de FHC, principalmente por meio das contra-reformas do Estado com a abertura para o mercado e o enxugamento do aparato estatal com os ajustes fiscais, as privatizações e as reformulações da previdência social. O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), de 1995, formulado pelo então ministro da Administração e da Reforma do Estado, Bresser Pereira, ofereceu as bases para tais medidas. Com

amplo apoio dos grupos de meios de comunicação, os dois mandatos do governo FHC se apresentaram como portadores de um projeto modernizador responsabilizando o gasto estatal pela estagnação e pelo endividamento econômico da década de 80, introduzindo uma distorção político-ideológica ao designar as contra-reformas como reformas.

O termo reforma foi forjado no século XX pela esquerda socialista, pela legislação social e, no pós-guerra, pelas reformas democráticas do *Welfare State*. Sob forte pressão da classe trabalhadora e do espectro do socialismo real que rondava a Europa, o pacto social e o consenso social-democrata inovaram e expandiram o uso do fundo público conciliando estratégia de acumulação de capitais com o pleno emprego e atendimento de algumas demandas dos trabalhadores. Porém, o projeto de programa socialista abandonado pela esquerda social-democrata, a partir dos anos 80, retrocedeu e desfez a luta pelas reformas com a adoção de medidas neoliberais.

O advento do neoliberalismo sob os governos Fernando Henrique Cardoso imprimiu um processo de desconstrução da parca modernização conservadora advinda das ditaduras Vargas e Civil Militar, que desenvolveram, mesmo que de forma limitada e sob repressão política, melhorias na condição de vida e de trabalho para a classe trabalhadora. O empuxo da radicalização democrática com a perspectiva de uma Constituição reformista foi possível após os 20 anos de Ditadura e o endividamento. As contra-reformas com ajustes fiscais, a abertura à lógica de mercado, o crescente endividamento econômico e a especulação financeira internacional desmantelaram as possibilidades democráticas no período.

A política neoliberal se materializou especialmente por meio do processo de privatização, do programa de publicização e da separação entre formulação e execução da política pública. O programa de publicização traduziu-se na regulamentação das agências executivas, das organizações sociais e do terceiro setor na formulação, execução ou gestão das políticas públicas. A privatização cedeu ao capital estrangeiro grande parte do patrimônio público a preços e juros baixos, sem obrigatoriedade da compra de insumos nacionais, o que acarretou a quebra de indústrias brasileiras viabilizando o escoamento de dinheiro para o exterior e ocasionando desemprego e desequilíbrio da balança comercial com endividamento interno e externo.

O *modus operandi* foi o estabelecimento de parcerias público-privado, ou seja, via Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIPs), Fundações e Instituições filantrópicas. Essa parceria representava desrespeito à constitucionalidade da seguridade social, substituída pela lógica do voluntariado, da solidariedade e da responsabilidade social do empresariado.

De viés liberal e tecnocrata, a separação entre formulação e execução da política pública é outra marca neoliberal. Buscando ofuscar a tensão entre as classes sociais e a cisão entre o saber e o fazer, foi formulada pelo aparato técnico do Estado e executada por instituições “parceiras” autônomas.

A desresponsabilização estatal pela política pública, assim como o descompromisso com a constitucionalidade da seguridade social têm o sentido de adaptação à contra-reforma do Estado, sendo agravadas as condições de desemprego e de pobreza depois do Plano Real. Apoiadas em Draibe (1993), as autoras resumem a gestão neoliberal da política social em privatização, focalização/seletividade e descentralização (DRAIBE, 1993 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 155). A classe trabalhadora encontra-se nesse momento sob forte fragmentação, dado o desemprego. Já os trabalhadores empregados estão sob a condição de precarização e de flexibilização das relações de trabalho e de retirada de direitos.

3.5. Política social brasileira e Estado neoliberal

Sobre a possibilidade de avanço formal na política social brasileira, temos a inclusão da seguridade social à Beveridgiana, mesmo que distante de sua realização. Alguns elementos importantes compõem o texto da Constituição como o princípio da universalidade na saúde e na assistência social, da uniformidade e da equivalência nos âmbitos urbano e rural, da seletividade e da distributividade segundo a discriminação positiva, a irredutibilidade do benefício ao valor do salário mínimo com correção para não sucumbir à inflação, a diversidade do financiamento para assegurar a seguridade social e o caráter democrático e descentralizado com gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviço. Esses

princípios deveriam nortear a política de seguridade social no sentido de articular uma rede de proteção social integral à saúde, à previdência e à assistência social produzindo mudanças nas ações fragmentadas, assistencialistas, focais e imediatistas. No entanto, essa garantia legal não foi suficiente para a sua materialização na década de 90 e ainda hoje, mesmo depois de conquistas políticas importantes.

A privatização das políticas públicas significou a transferência de bens públicos à iniciativa privada como meio de lucratividade. Temos privatização e seletividade ao invés de universalidade e de estatização. A distorção é tamanha que a seletividade e a focalização condicionaram o benefício e sua manutenção apenas à população comprovadamente em situação de pobreza e de extrema pobreza. A dinâmica brasileira comporta uma tendência de americanização da proteção social mesmo que a seguridade social seja regida à luz Beveridgiana e o seguro previdenciário à luz Bismarckiana. A separação entre a assistência social e a previdência deixa secundarizada a inspiração Beveridgiana da seguridade social.

Especificamente quanto à assistência social, sua consolidação como política pública é tardia se comparada à política de saúde e de educação, sendo que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi regulamentada apenas em 1993 e sua efetivação ocorreu em 1995. A história da assistência social é prenhe do caráter reacionário e conservador da filantropia, da caridade e da religião na execução dos serviços públicos por meio de entidades privadas seguindo a lógica clientelista e focal na transferência de renda de cunho compensatório. Para as autoras estudadas, a construção do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2004, trouxe avanços no que tange à territorialização, à descentralização, ao caráter participativo e à articulação entre planos, fundos e conselhos, mas trouxe também armadilhas como a expectativa integradora da assistência social no atendimento à população em situação de vulnerabilidade e de risco social, superdimensionando seu alcance enquanto política pública.

As prerrogativas neoliberais sobre a política pública criaram um caráter dualista com a mercadorização da saúde e da educação e com a transferência da responsabilidade estatal para a sociedade civil por meio de apelo ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social. Na assistência social, essa lógica de transferência da responsabilidade estatal da política pública para as entidades sem

fins lucrativos como ONGs, OSs, OCIPs e Fundações é quase integral. O terceiro setor e a sociedade civil ao não se configurar como uma rede complementar, mas, ao assumir a formulação, a gestão e/ou a execução da política pública de assistência social no SUAS, produz um imenso retrocesso histórico na conquista das políticas sociais.

3.6. Política social brasileira e expressões da “questão social”

Para Behring e Boschetti (2011), a política social brasileira a partir de 90 esteve sobre forte influência da economia monetarista e do ajuste fiscal, sob jugo da privatização, da focalização, da seletividade, da descentralização e das políticas pobres para pobres. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2005), órgão governamental vinculado ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, o Brasil teve avanços em algumas áreas, como redução da mortalidade e do trabalho infantil e aumento na expectativa de vida, mas continua um país com pobreza e desigualdade social.

A partir dos dados do *Radar Social* (2005), documento de monitoramento das condições de vida dos brasileiros executadas pelo IPEA, a desigualdade brasileira tem cor e gênero, recaindo sobre os negros e principalmente as mulheres negras as piores condições de vida e de trabalho. Outro dado é o aumento no número de famílias sob responsabilidade exclusiva das mulheres. Entre 1995 e 2003, houve decréscimo no desemprego e no trabalho informal. Com relação à educação, há desigualdade entre território e raça, sendo que as regiões urbanas do sul e do sudeste têm melhores indicadores. Na saúde aparece a dificuldade de acesso aos mais pobres e de morte por causas externas entre homens com faixa etária entre 15 e 39 anos. Sobre a habitação, 80% da população é urbana e 20% é rural, entre a qual a maior parte vive sem infraestrutura básica (água, esgoto, coleta de lixo), em moradias irregulares e superlotadas.

Behring e Boschetti (2011), apoiadas nas teses de Wacquant (2001) e de Viana (1998), reiteram que o Brasil, assim como os EUA, que pouco investem em políticas sociais, tende a criminalizar e encarcerar a pobreza criando um Estado policial e penal. Por exemplo, em 1980, havia 11,4% de mortes por causas externas,

em 2003, a estimativa foi para 29,1%. Outro dado importante é que nos governos de Fernando Henrique Cardoso aumentou em 300% a população carcerária. Os programas de assistência social e de previdência social são poucos e de caráter focalizado e residual.

As estruturas fundantes do neoliberalismo no Brasil permanecem durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; todavia houve um forte investimento em programas de combate à pobreza e à fome e em políticas públicas, o que não alterou um processo histórico de assistencialismo e de criminalização da pobreza. Nas condições do capitalismo brasileiro, monopolista e dependente, as políticas públicas adotadas pelos três governos petistas são combatidas pela lógica do próprio governo como, por exemplo, pela política econômica conservadora e pelo grande capital que não permite nenhum avanço em políticas tributárias e econômicas que financiem um estado de bem-estar social.

Nos anos de gestão petista, os capitalistas lucraram no sistema bancário, no agronegócio e na bolsa de valores e a classe trabalhadora teve poucos ganhos como a recuperação do salário mínimo e a ampliação do crédito que estimulou o mercado interno e o consumo.

O Programa Bolsa Família é uma política de cunho assistencialista e compensatório, pois deu acesso se restringe às famílias em situação de pobreza (renda mensal per capita de U\$ 30,77 a U\$ 61,53) e extrema pobreza (renda mensal per capita de U\$ 30,76). Essa política estratégica dos governos do PT atende a milhões de famílias com gasto orçamentário de bilhões de reais. No entanto, o impacto do conjunto de políticas sociais e econômicas desses governos sobre a desigualdade social é mínimo se comparado ao gasto no pagamento da dívida pública.

Para Netto, a segurança pública nas grandes metrópoles do Brasil conjuga a militarização da vida social com um estado de guerra permanente e o extermínio de pessoas. Esse fenômeno articula diferentes formas de intervenção como repressão aos pobres, por meio de ação policial e confinamento, com promoção social do Estado em forma de novo assistencialismo. “O que se tem é a administração tardo-capitalista da miséria [...]”. (2010, p. 31).

A barbárie é parte constitutiva do modo de produção capitalista desde sua origem, mas, contraditoriamente, o capitalismo foi também portador de possibilidades civilizatórias até que, subsumidas ao capital, se esgotaram. Sua outra face “[...] é o trato político-institucional que confere às massas excedentárias aos interesses imediatos do capital trato consistente na articulação entre violência extra-econômica permanente e assistencialismo minimalista”. (NETTO, 2010, p. 3).

4. ESTADO TUTELAR E JUDICIALIZAÇÃO DA INFÂNCIA MENORIZADA NO BRASIL

Para analisar a relação entre a estrutura macroeconômica, a atuação do Estado e a política social dirigida à infância e à adolescência brasileira, parto do princípio de que a compreensão de tais políticas públicas estão intimamente ligadas a um processo mais amplo de desenvolvimento econômico, político e social, ou seja, às necessidades de controle social pelo capital. Considero fundamental conhecer a atuação do Estado brasileiro, em seu contexto geral e em seu contexto específico, no desenvolvimento de políticas sociais destinadas a essa parcela da população desde seu marco legal.

Com o intuito de refletir sobre a política de defesa e garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, apresento o contexto econômico, político e social nos diferentes períodos; os principais atores envolvidos, quais sejam, o judiciário, o legislativo e o executivo; as legislações implantadas em cada período, de 1930 até 2010, e a evolução dos paradigmas de políticas para esse segmento: “correcional-repressivo”, de 1930 a 1964; “assistencialista repressor”, de 1964 a 1988, e garantia de direitos a partir de 1988 (VERGARA, 1992 apud GANDINI, 2006, p. 12).

4.1. Contexto econômico, político e social

No aspecto econômico, o paradigma correcional-repressivo, que compreende o período de 1930 a 1964, foi marcado por um contexto de intenso crescimento impulsionado pelo Estado. Em função da necessidade de um desenvolvimento endógeno, diante da grave crise econômica mundial de 1929, a industrialização e a urbanização tiveram impulso pela denominada política nacional-desenvolvimentista, caracterizada pela construção das indústrias de base e de infra-estrutura, até então inexistentes no Brasil. Esse processo se deu sob forte controle da força de trabalho, seja na constituição de um sistema de relações de trabalho, seja pela forte repressão às reivindicações de uma recente classe operária.

Nessa época, na esfera política, especialmente a política dirigida à infância e adolescência, temos a intervenção direta dos poderes judiciário, legislativo,

executivo e de organismos internacionais. O poder judiciário deteve como funções a vigilância, a regulamentação e a institucionalização da população infanto-juvenil pobre e negra, sendo fundado em 1923 o Juízo de Menores do Rio de Janeiro, o primeiro da América Latina. O poder legislativo promulgou, em 1927, a primeira legislação para criança e adolescentes, o Código de Menores Mello Mattos, e definiu o objeto de sua atenção: a criança pobre, abandonada física e moralmente – o menor, com o objetivo de compilar normas para disciplinar, institucionalizar e conferir poderes ao juiz. A ação do poder executivo tomou como foco a formação da população infanto-juvenil empobrecida para o mercado de trabalho por meio da implantação de políticas como o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941. Era esse segmento que precisava do cuidado e proteção do Estado. Nesse período o judiciário atuava como um órgão de atribuições normativas e ao executivo cabia cumprir suas determinações.

A atuação de organismos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 1959, na Assembleia das Nações Unidas, teve um importante papel ao recomendar a todos os países a adoção de normas especiais de proteção à criança e ao adolescente, facultativos aos Estados.

Durante a Era Vargas e o curto período do governo João Goulart, foram impostas barreiras ao capital monopolista e imperialista em um contexto de políticas nacionalistas, de crescente organização dos setores populares e de um ambiente internacional de Guerra Fria. Esse período foi interrompido pelo golpe Civil Militar de 1964. Nesse momento, entra em cena o paradigma assistencialista-repressor, que compreende o período de 1964 a 1988, marcado pela forte presença do capital monopolista e imperialista e por um vigoroso crescimento econômico até meados da década de 1970. Foi nessa ocasião que a economia brasileira chegou a ter um dos mais altos índices de crescimento, chegando a ser a oitava economia capitalista mundial.

De forma mais intensa, a repressão e a concentração de renda e de riqueza atingiram níveis altíssimos nesse período. Diante de uma nova crise mundial, a Crise do Petróleo, a economia mundial exigiu novas formas de acumulação do capital. O que foi fundamental num momento anterior, a presença do Estado, se tornou um entrave. As políticas de privatizações, desregulamentações trabalhistas e a

flexibilização das políticas econômicas marcaram o nascente neoliberalismo pelo mundo afora.

No período da Ditadura, a política dirigida à infância e à adolescência empobrecida teve forma centralizada e autoritária na distribuição dos seus poderes. O poder legislativo teve a função de revisar e alterar o Código de Menores Mello Mattos e promulgar, em 1979, o novo Código de Menores. Instituiu a Doutrina de Situação Irregular e estabeleceu o estado de “patologia-jurídico-social”, em que o pobre e o negro eram considerados potencialmente perigosos e necessitavam ser institucionalizados – privados de liberdade – através da assistência e proteção do Estado. Eram vistos pela óptica do problema social, recaindo sobre eles todas as regras disciplinares para manutenção da segurança nacional. As ações governamentais, por meio da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM) e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), mantiveram como marcas a justa medida do governo vigente, a centralização autoritária, o assistencialismo repressor e as políticas compensatórias.

Após a Ditadura Civil Militar, houve manifestações de movimentos sociais, populares e de partidos políticos de esquerda que criticavam e denunciavam ações punitivas, repressivas e de internação desenfreada dos filhos de famílias pobres. A sociedade civil organizada se fortalece e, em 1980, as manifestações e mobilizações unificam grupos e instituições que atuavam em prol da população infanto-juvenil “marginalizada”, dando origem a um movimento que atuava sobre a “causa do menor”. Em 1986 surgem o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança. Nesse período, tem-se também combate à discricionariedade do juiz da Vara da Infância e Juventude e o referenciamento a toda criança e adolescente. Ganham publicidade os crimes hediondos contra as crianças e os adolescentes pobres e negros e são tomadas atitudes para refreá-los, como o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, que investigou o extermínio de crianças e adolescentes no Brasil em 1992.

A partir daí temos a implantação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986 e, em 1988, a promulgação da Constituição Federal. A pressão impingida à Assembleia Nacional Constituinte fez incluir na agenda política a adoção do princípio de proteção integral prevista na Constituição de 88. Segundo prescrição do poder executivo, foram descentralizadas as políticas nos três níveis do governo,

especialmente no nível local. A participação popular foi legalizada e legitimada por meio dos conselhos de políticas e de direitos nos níveis de governo. No legislativo, temos a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, com direitos e garantias individuais e reconhecimento da infância e da adolescência como especiais condições de desenvolvimento. Prescreveu a Doutrina de Proteção Integral colocando-os na condição de absoluta prioridade e instituiu o processo de imputabilidade legal para os menores de 18 anos.

No Brasil, o neoliberalismo foi retardado em função da forte pressão popular e do período de transição democrática. A Constituição de 1988, em descompasso com a nova ordem econômica, aprovou uma política progressista para o Brasil. A concentração de renda e de riqueza, agora sob a democracia, prosseguiu o movimento anterior. As condições de vida da população se agravaram ainda mais.

A década de 90 inicia-se com forte expectativa de futuro, de redemocratização da política brasileira, com a Constituição progressista de 88 e o contexto econômico de recessão, de altas taxas de desemprego e pela implantação de políticas neoliberais. O descompasso entre a economia e a política é ajustado pelos respectivos governos desse período por meio das reformas constitucionais do governo Fernando Henrique Cardoso. A acumulação do capital exigia medidas distintas das pretensões universalizantes de políticas sociais de saúde, educação, previdência social, assistência social, entre outras.

Verifica-se o referido descompasso também na esfera das políticas públicas concernentes à população infanto-juvenil. Havia toda uma expectativa de futuro, ancorada de Garantia de Direitos através da instituição da Doutrina de Proteção Integral e, paradoxalmente, com um contexto econômico de recessão e altas taxas de desemprego. Enquanto a política se direcionava para o sentido mais progressista, a economia caminhava na direção oposta. Em seguida, a política se submeteu à força do neoliberalismo.

A política e a ideologia neoliberal intensificaram a força do capitalismo, agregando avanços do interesse privado em detrimento do interesse público. A acumulação capitalista imprimiu novo papel ao Estado, ou seja, as esferas públicas tornaram-se novos espaços de lucratividade. Na aplicação das políticas sociais públicas encontram-se três setores de forças em evidência: a esfera pública estatal; a esfera privada, através da chamada “responsabilidade social”, como as diversas

Fundações, e as entidades do chamado terceiro setor, Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIPs). As duas últimas esferas substituem a ação e o controle social que deveriam ser geridos pelo Estado, assim políticas públicas são paulatinamente substituídas pela formulação, pela gestão e/ou pela execução de serviços privados, geralmente de cunho religioso.

Na esfera da assistência social, o terceiro setor não deixa de ser também uma herança colonial com prestação de serviços confessionais, das Santas Casas e dos cartórios de concepção e ação caritativa, benevolente, assistencialista e clientelista. No entanto, no recente percurso histórico temos a luta e a conquista, por parte de categorias profissionais, de uma política pública na área da assistência social. As conquistas históricas e o marco legal regulatório registram as seguintes legislações: em 1993, é promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); em 2004, é aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que institui, em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); ainda em 2005, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) propõe diretriz para a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) e, em 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais padroniza nomenclaturas, conceitos e funcionamento dos serviços; em 2011, a presidenta Dilma Russel torna o SUAS uma lei (nº 12435/2011).

A virada do século XXI assistiu a uma intensificação do crescimento econômico sem reformas estruturais e frágeis mudanças progressistas no campo da transferência de renda e de poder aos mais pobres. Em 2008, acontece a eclosão de mais uma grave crise econômica, iniciada nos Estados Unidos e que se alastra pelo mundo. A crise atingiu o Brasil e as políticas sociais. As políticas dirigidas à infância e adolescência foram afetadas com cortes no orçamento, mesmo o país tendo várias medidas positivas anticíclicas.

4.2. Política de defesa dos direitos da criança e do adolescente

Inicialmente temos o *paradigma correccional-repressivo*, que compreende o período de 1930 a 1964. As primeiras políticas públicas datam de 1920 quando, a

questão do menor torna-se foco da atenção do poder judiciário, cujo objetivo era regulamentar o trabalho para essa faixa etária. Em 1923, foi criado o Juízo de Menores do Rio de Janeiro, responsável pela organização dos serviços de assistência e tratamento aos menores.

Nesse período a questão do trabalho era foco de debates entre industriais, juristas e médicos. Os industriais defendiam que o trabalho era a única forma de educação para o pobre, os juristas defendiam que deveriam frequentar a escola e os médicos se opunham à inserção precoce no mercado de trabalho (RIZZINI, 1991).

Em 1927, temos a promulgação da primeira legislação brasileira específica para essa faixa etária, o Código de Menores Mello Mattos, de autoria do legislador José Cândido Albuquerque de Mello Mattos, Juiz de Menores da capital da República. O objetivo consistiu-se em dar assistência ao menor sob uma perspectiva educativa. Assim, o Brasil foi o primeiro país da América Latina a ter uma legislação para a população infanto-juvenil.

Essa lei teve como objetivo “[...] consolidar as leis de assistência e proteção aos menores [...]” (GANDINI, 2006 p.13) com intuito de institucionalização do menor de 18 anos, de ambos os sexos, que se encontrava em situação de abandono ou delinquência. Entretanto, a verdadeira função do Código de Menores foi colocar o menor na condição de força de trabalho produtiva, pois aquele que não se encontrava trabalhando era considerado vadio e desocupado.

Nesse período, as políticas públicas não eram dirigidas a toda população de 0 a 18 anos, mas à criança pobre. O termo menor se referia exclusivamente à criança pobre, abandonada física e moralmente, era essa parcela da população que “precisava” de cuidados e proteção específicos do Estado.

[...] não se trata de qualquer criança ou adolescente entre 0 e 18 anos, mas aquelas denominadas de *expostos* (os menores de 07 anos), *abandonados* (os menores de 18 anos), *vadios* (os atuais meninos de rua), *mendigos* (os que pedem esmolas ou vendem coisas na rua) e *libertinos* (os que frequentam prostíbulos) (SILVA, 1997 apud GANDINI, 2006, p.14-15).

As políticas adotadas para a infância e adolescência pautadas no Código de Menores traziam em seu bojo a preocupação com “[...] o ‘saneamento social’ dos tipos indesejáveis [...] e as medidas de enquadramento moral e social da criança e do adolescente”. O enfoque ideológico, enraizado na economia desenvolvimentista,

consistia na “moralização do indivíduo e na manutenção da ordem social, propondo, para sua realização, a criação de mecanismos que protegessem a criança dos perigos que a desviassem do caminho do trabalho e da ordem”. (CRUZ; NETO, 2001, p. 57 apud CASTRO; ABRAMOVAY, 2002, p. 21).

Em 1941, o Decreto-Lei nº 3.799 cria o Serviço de Assistência ao Menor (SAM). Seu objetivo era fazer cumprir as medidas aplicadas pelos juízes aos infratores. Era um órgão subordinado ao Ministério da Justiça que dispunha de atendimento em todo território nacional. Tinha um caráter corretivo-repressivo assistencial e se destinava ao atendimento de menores carentes, abandonados e infratores.

Em 1941, o Decreto-Lei nº 3.914 institui a Lei de Introdução ao Código Penal, que determina a internação do menor por no mínimo três anos em sessão especial. Aos 21 anos, as medidas eram revogadas e os jovens levados para colônia agrícola. Em 1942, o Ato do Governo Federal nº 6.013 cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA) por ação da Sra. Darcy Vargas. Esse ato dá início à ação da assistência social à população infante-juvenil e aos menores infratores.

Em 1943, o Ministro da Justiça, Alexandre Marcondes Filho, formou uma comissão para revisar o Código de Menores. Havia uma preocupação de que o código não fosse exclusivamente jurídico, mas que tivesse também um caráter preventivo e assistencial. Porém, dada a incompatibilidade de ideias e a urgência da revisão da lei, realiza-se um trabalho provisório sob a forma de “lei de emergência” pelo Decreto-Lei nº 6.026. Posteriormente, o governo federal aprovou o Decreto-Lei nº 1.637, que prescreve outras atribuições ao SAM, subordinando-o diretamente ao Ministério da Justiça e aos juízes de menores. A subordinação do SAM ao Ministério da Justiça retrata a preocupação com a prevenção e com a criminalidade e consolida a ideia de que é responsabilidade de instituições especializadas a formação e recuperação desses menores. Segundo Gandini (2006), o SAM funcionava como um sistema penitenciário para a população menor de 18 anos.

Em 1957, juízes de algumas capitais federais e representantes do Ministério Público elaboraram emendas ao Projeto do Código de Menores em tramitação no Congresso Federal. O objetivo dos legisladores era uma revisão do referido código conferindo responsabilidade ao Estado sobre as mazelas sociais que corrompiam a pátria.

Em 1959 foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração dos Direitos da Criança (Resolução nº 1386), da qual o Brasil foi signatário. Trazia uma discussão internacional sobre os direitos da criança e continha uma carta com os direitos do segmento infantil que entravam em conflito com a lei vigente no Brasil. Esses direitos consistiam em princípios programáticos, de caráter sugestivo, facultativo aos Estados.

Na década de 60, o SAM foi extinto, pois o governo diagnosticou que o alto nível de criminalidade era devido à incapacidade desse órgão em gerir e executar políticas públicas em relação à população de menores. Em 1963, uma comissão formada pelo Ministro de Justiça, João Mangabeira, do governo João Goulart, começa a elaborar uma política nacional que visava o bem-estar do menor.

Em meio ao regime militar, de 1964 a 1988, temos a introdução *do paradigma “assistencialista-repressor”*. Para os legisladores e executores desse novo modo de olhar, há a compreensão de que o menor carente precisa de atenção do Estado e de políticas sociais. Seus princípios estruturais são as políticas compensatórias (marca distintiva desse período), a centralização e o assistencialismo. O conceito de periculosidade advindo do paradigma anterior é acrescido ao de privação.

Em outubro de 1964, o Ministro da Justiça e Negócios Exteriores, Milton Soares Campos, propõe ao presidente da República a criação de uma Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) para substituir o SAM. Em dezembro de 1964, pelo Decreto-Lei nº. 4.513, foi implantada a FUNABEM com o objetivo administrar, planejar, assistir e financiar as entidades dos estados e municípios. No entanto, ao herdar o conjunto arquitetônico e as atribuições do SAM, não conseguiu transferir o trabalho para os estados, se tornou um órgão de planejamento e execução e passou a estabelecer contato direto com o menor.

Em dezembro de 1964, pela Lei nº. 4.513, foi criada a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM). O objetivo era formular e implantar uma política social com os preceitos do governo vigente. A justificativa para implementação da PNBM foi um diagnóstico do governo sobre o problema do menor, no qual avaliava que a sociedade brasileira estava passando por um processo acelerado de mudança, enfrentava desequilíbrios estruturais e desajustes funcionais.

Como em outros setores do governo ditatorial, a formulação, a gestão e a execução da política eram centralizadas e submetidas ao controle autoritário. A aplicação da lei era responsabilidade do Estado pelas Varas de Menores de cada estado, sendo a atuação direta aplicada por profissionais da área do serviço social, psicologia, medicina e advocacia. A institucionalização, em alguns estados, tinha o nome de Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM).

[...] o problema do menor marginalizado adquiriu status de problema na ótica do estado e suas instituições apenas quando a ação desse menor passou a alterar a ordem instituída, com a eclosão pública de situação extrema de violência e criminalidade geradas pelas condições-limite de sobrevivência a [respeito da qual] boa parte da população brasileira foi constrangida a fazer alguma coisa (FERREIRA 1980 apud GANDINI, 2006, p.35).

No ano de 1967 foi promulgada a Lei Relativa aos Menores Infratores, alterada em 1968. Essa lei previa a aplicabilidade de medidas aos menores infratores (de 14 a 18 anos) pelo juiz. Nesse período, as discussões dos juristas giravam em torno do prazo das medidas sob o ponto de vista da periculosidade. Analisando o conteúdo e a forma da lei, Gandini diz:

O que podemos perceber é que a intervenção estatal preconizava a reeducação e tratamento do menor abandonado e infrator. Porém, as medidas aplicáveis ao mesmo possuíam um caráter sancionatório-punitivo, pois o que justificaria o fato da criança órfã, carente ou abandonada, ser internada e privada de sua liberdade para ser tratada e protegida? (GANDINI, 2006, p. 40).

Em 1979, em virtude de pressão impingida pelas mobilizações humanistas de movimentos sociais e de partidos políticos em *prol* do menor e de insatisfações do legislativo e do judiciário, tem-se uma reformulação do Código de Menores Mello Mattos. As alterações eram frutos dos anseios de Juízes de Menores preocupados especialmente com a situação do menor infrator. Em outubro de 1979 foi instituído, pela lei nº 6.697, o novo Código de Menores. Essa lei foi promulgada na vigência e em consonância com a PNBM, implantada pela FUNABEM. A revisão do Código de Menores ocorreu em meio às comemorações do Ano Internacional da Criança e teve certa influência da Declaração Universal dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1959, uma vez que reconhecia os direitos à saúde, à educação, à profissionalização, à segurança nacional e preconizava a responsabilidade da família, da comunidade e do Estado.

O novo Código implantou a Doutrina da Situação Irregular, que tomava como objeto da lei os menores que se encontrassem em estado de “patologia jurídico-social”, dirigida ao menor autor de infração penal. A “Doutrina da Situação Irregular” define o estado de “patologia social”. Esse termo “[...] apoiava-se na falsa ideia de que todos teriam as mesmas oportunidades socioeconômicas, como se o caminho do crime fosse uma opção subjetiva, garantindo proteção apenas em situações determinadas, conhecidas como ‘situações irregulares’” (SARAIVA, 2003, p. 33 apud GANDINI, 2006, p.44).

De acordo com Pilotti e Rizzini (1995), os menores definidos pelo conceito de “Situação Irregular” eram crianças e adolescentes filhos de famílias pobres privadas de condições mínimas de subsistência, saúde e instrução obrigatória. O mesmo atesta Gandini:

Os menores considerados em “Situação Irregular” eram os filhos das famílias empobrecidas, geralmente, negras ou mulatas vindas do interior e das periferias, com isso a palavra “menor” deixa de ser um termo técnico e transforma-se numa expressão social, utilizada para fazer menção a um segmento da população infanto-juvenil [...] (GANDINI, 2006, p. 43-44).

Em 1980, houve intensa mobilização e pressão política de movimentos sociais e de partidos progressistas que empunharam a bandeira da “causa do menor”, em *prol* da população infanto-juvenil “marginalizada” ou “em situação irregular”, denunciando sua compulsória e sistemática institucionalização. Como resultado da luta política de diferentes segmentos sociais tem-se, a partir de 1988, uma nova forma de conceber e atuar com a infância e a adolescência brasileira. Entra em curso o *paradigma garantia de direitos*.

Em 1985, a ONU institui o Ano Internacional da Juventude; em 1986 ocorre, em Brasília, o 1º Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, que culminou no Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e o IV Congresso “O menor e a realidade nacional” realizado pela Frente Nacional dos Direitos da Criança. Em 1988 é apresentada à Assembleia Constituinte a Emenda popular “Criança – Prioridade Nacional” e, nesse mesmo ano, é criado o Fórum Permanente das Entidades Não-Governamentais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em outubro de 1988, tem-se a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, que institui o Estado Democrático. O artigo 227 da Constituição

é baseado na Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959 e estabelece uma nova diretriz para o atendimento à infância e adolescência. Institui a Doutrina de Proteção Integral e coloca esse segmento na posição de absoluta prioridade. Estas palavras instituem a prioridade no atendimento e a obrigatoriedade recai agora sobre todos os atores sociais – o Estado, a sociedade civil e a família.

Art. 227 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1998, p. 116).

Nesse sentido, o termo menor foi substituído por crianças e adolescentes em decorrência da nova concepção de direitos concernentes a toda população infanto-juvenil brasileira.

[...] segundo o antigo Código de Menores, o termo “menor” era caracterizado como sinônimo de carente, abandonado, delinquente, infrator, egresso da FEBEM, trombadinha, pivate. A expressão “menor” reunia todos esses rótulos e os colocava sob o estigma da “situação irregular” (GANDINI, 2006, p.48).

A Doutrina de Proteção Integral prescreve o reconhecimento dos deveres e direitos especiais da criança e do adolescente no que se refere à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, reconhecendo que essa faixa etária é detentora dos mesmos direitos que os adultos e regulamentando a condição de direitos especiais concernentes à sua idade, com atendimento voltado a todos sem discriminação econômica, social, étnica.

Em novembro de 1989, foi realizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Convenção sobre os Direitos da Criança, cujo documento final, segundo o qual os países se comprometeram a seguir as normas e as regras estabelecidas para a infância e a adolescência, transformando-as em lei, foi ratificado por 192 países, entre esses o Brasil, não ratificado somente pelos EUA e a Somália.

Fruto de um processo de mobilização nacional com a participação de agentes e atores sociais envolvidos em vários movimentos e instituições obstinados pela luta política de defesa dos direitos da criança e do adolescente, em dezembro de 1989, o senador Ronan Tito submeteu ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 193, que

dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Em 13 de Julho de 1990, foi promulgada a Lei nº. 8.069, que cria o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instaurando novas referências políticas, jurídicas e sociais concernentes à população infanto-juvenil brasileira.

O ECA teve a função legal e política de substituir o coercitivo Código de Menores de 1979 e introduzir uma nova concepção sobre a infância e a adolescência, considerando-as como sujeitos de direitos em processo de desenvolvimento, sob a responsabilidade da família, do Estado e da sociedade civil. Desta forma, teve o objetivo político de retirar a criança e o adolescente da condição de alvos de controle social e repressivo do Estado e alçá-los à condição de sujeitos de direitos.

Em suas disposições iniciais, o ECA prevê a garantia de proteção integral à criança e ao adolescente com absoluta prioridade, o que imputa pensá-los a partir de uma perspectiva integral, articulando os direitos coletivos, individuais, econômicos, políticos e culturais; buscando teorizações e práticas para superação do atendimento correcional-repressivo, assistencialista-repressor.

Ao discorrer sobre as linhas gerais e as diretrizes da política de atendimento, prescreve a descentralização administrativa, a municipalização das ações, a participação popular e da comunidade organizada na formulação, no controle e na fiscalização das políticas públicas através dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos três níveis da federação, ou seja, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Prevê a manutenção dos fundos orçamentários dos conselhos e também um sistema articulado referente à garantia das políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social) e aos programas especializados, destinados à proteção especial desse segmento vítima de violação de direitos. Pressupõe a criação do Conselho Tutelar, órgão municipal, permanente e autônomo, não jurisdicional, constituído por pessoas da sociedade civil encarregadas de garantir e zelar pelos direitos definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O ECA institui um novo modo de formular, de gerir e de executar políticas públicas por meio da articulação entre União, Estados, Municípios, sociedade civil,

organizações privadas e filantrópicas e ONGs, constituindo-se num instrumento de denúncia e de correção de ações individuais, coletivas e institucionais que se apresentarem como violadoras de direitos.

4.3. Reflexões críticas sobre a judicialização da infância minorizada

Após uma reflexão mais ampla sobre as questões econômicas, políticas e sociais do capitalismo brasileiro e uma revisão histórica das políticas públicas dirigidas à infância e à adolescência, poderemos compreender que as ações, tanto públicas quanto privadas, agem sobre as consequências, sobre as aparências do problema, ou seja, o aumento de meninos e meninas em situação de rua, o uso, o abuso e a dependência de SPA, o aumento de ato infracional pela população infanto-juvenil etc., resultados de um modo de produção da vida que não lhes dá alternativa nem mesmo para serem explorados como força de trabalho formal. Mesmo com normas legais progressistas, a realidade se impõe, cobrando um posicionamento mais contundente diante do problema.

As características das políticas, a atuação dos atores – os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo – e a legislação revelam nos distintos momentos históricos a ação do Estado a serviço da reprodução metabólica do capital com os mínimos sociais expressos em sua face ora assistencialista, ora repressora, ora humanista. Faces da mesma intenção que busca, na verdade, manter “a ordem e o progresso”.

A partir de 88 e 90 temos uma nova configuração no cenário nacional, a legitimação da participação da sociedade civil organizada através dos conselhos de políticas e de direitos. As ações nesses espaços constituíram importantes formas de pressão política e de controle social, de discussão de políticas públicas para esse setor, mas, ao mesmo tempo, apresentaram os limites da sociedade de classes e do Estado Democrático e de Direitos (formal e representativo), estruturado para a manutenção da ordem vigente. É fundamental politizar a luta em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, ou seja, relacionar as políticas públicas imediatas com a necessária transformação social.

As classes sociais dominantes agiram e agem como se não tivessem nenhuma responsabilidade sobre isso, pressionando o governo para que sua carga

tributária diminua, aplaudem a transferência das ações do Estado para o chamado terceiro setor e às ONGs e aliviam suas consciências com doações benevolentes às entidades. Depois disso tudo, quando são vítimas de violências dessas populações marginalizadas, exigem a repressão e segurança do Estado, que é mantido, em grande parte, pela tributação das classes trabalhadoras.

Nesse sentido, considero fundamental olhar a questão a partir das relações sociais de produção e do conjunto das superestruturas políticas, jurídicas e ideológicas. Não basta um conjunto de normas jurídicas para solucionar os graves problemas dessa parcela da população, é necessário um conjunto de intervenções em todas as esferas para que outros modos de produção social da vida eliminem formas de degradação humana.

5. A PARTICULARIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA DE CAMPINAS (1989-2012)

Apresentar uma reflexão crítica sobre a política pública de assistência social para determinado segmento da sociedade requer, mesmo que de forma breve, resgatar fatos históricos e marcas dessa política. Isto é factível e necessário para a compreensão de uma particularidade da realidade social.

Desse modo, considero fundamental resgatar brevemente a história da política pública de assistência social para crianças e adolescentes em situação de rua de Campinas, no período de 1989 a 2012, para entender as inovações sociopolíticas e seus retrocessos, isto é, suas contradições em um contexto de democratização marcado pela luta de classes. Para tanto recorro à memória de trabalhadores e pesquisadores que atuam na defesa da criança e do adolescente.

Para tanto, apresento a minha versão da história de um determinado projeto, a Casa Guadalupana, que fez parte do Programa de Enfrentamento à Situação de Rua de Crianças e Adolescentes e atuava com a educação social na rua por meio da arte educação como estratégia de aproximação e vinculação aos meninos e meninas para possível referenciamento à rede de atendimento e também com equipe psicossocial junto às famílias; tomando-o como exemplar das recentes mudanças na política pública para o segmento Rua.

A história da Casa Guadalupana é uma expressão típica do processo pelo qual passou o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua em Campinas nos últimos 13 anos. A política socioassistencial desenvolveu trabalhos educativos, principalmente de orientação religiosa, e o poder público ou agente da sociedade civil (comércio, taxistas, juízes, promotores) desenvolveu ações repressivas de higienização político social. A tendência era retirar os meninos da rua e os esconder dos olhos da sociedade sem o efetivo atendimento no município.

A história da política pública de assistência social para crianças e adolescentes em situação de rua de Campinas pode ser contada a partir de versões dos usuários, de profissionais de organização governamental (OG) e de ONGs, gestores e executores da política. Neste momento, parto dos textos e dos enunciados de profissionais que atuaram e atuam na área da defesa dos Direitos de

Crianças e Adolescentes e de pesquisas sobre políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Campinas.

Parto do enunciado de militantes do Movimento Nacional de Meninos e Meninas e Rua (MNNMR) e de profissionais que trabalharam nos projetos Casa Guadalupana e Pernoite Protegido, de relatórios semestrais da Casa Guadalupana (2009 e 2010) apresentados à SMCAIS, do artigo de militantes do MNNMR, que trabalharam no CRAÍSA, com o tema *O desafio da educação social na saúde: experiências e um serviço em construção* (FILHO, N. M.; MOREIRA, E. B. D.; SILVA, H. A. da et al., 2005, p. 188), do artigo de Rafael Silveira Cintra (2008), que versa sobre *Antropologia, extensão universitária e políticas públicas: debate sobre a política para crianças e adolescentes em situação de rua em Campinas*; da dissertação de mestrado de Simone Miziara Frangella (1996) com a pesquisa *“Capitães do Asfalto”: a itinerância como construtora de sociabilidade de meninos “de rua” em Campinas*; da tese de doutorado de Ana Paula Serrata Malfitano (2008) intitulada *A Tessitura da Rede: entre pontos e espaços / Políticas e Programas Sociais de Atenção à Juventude – A Situação de Rua em Campinas, SP* e de documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), do Diário Oficial do Município, de Resoluções do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA), de atas, relatórios e registros das reuniões da comissão Criando Redes de Esperança (CRES) vinculada ao CMDCA e do site da PMC (Programa Tolerância Zero).

Em princípio considero importante mencionar, politicamente, a cronologia dos governos do período pesquisado. O período de 1989 a 1992 compreende o governo de Jacó Bitar, que, no início do mandato, foi expulso do PT por aproximações com setores empresariais e com o governo Fernando Collor de Mello contrariando o programa que o elegeu. A gestão seguinte, de 1993 a 1996, é de Magalhães Teixeira, que morre no meio do mandato e é substituído por Orsi, ambos do PSDB. De 1997 a 2000, temos a gestão de Francisco Amaral, do Partido Progressista Brasileiro (PPB). De 2001 a 2004, governa Antonio da Costa Santos, do PT, que é assassinado no primeiro ano de governo e é substituído por Izalene Tiene. Após, dois mandatos consecutivos de Hélio de Oliveira Santos, do PDT (2005-2008 e 2009-2011), sendo interrompido por denúncias de corrupção com fraudes em contratos públicos da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S.A.

(SANASA) envolvendo a chefe de gabinete (Rosely Nassim Santos, esposa do prefeito cassado), o Secretário de Assuntos Jurídicos, Carlos Henrique Pinto, e o Secretário de Comunicações, Francisco de Lagos. No período de 2011-2012, a administração passou por dois prefeitos, Demétrio Villagra, do PT, que, em função de cassação política pela Câmara, perdeu o mandato e, por eleição indireta, o presidente da Câmara Pedro Serafim, do PDT, que assumiu a prefeitura. Em 2013, Jonas Donizetti, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), assume a prefeitura de Campinas.

Quadro 1 – Sucessão de governantes na administração municipal de Campinas, SP (1989-2013)

Período	Governante	Partido Político	Ocorrência
1989 a 1992	Jacó Bitar	PT/PSB	Expulso do PT por aproximações com setores empresariais e com o governo Fernando Collor de Mello
1993 a 1996	Magalhães Teixeira	PSDB	Morto no meio do mandato, substituído por Orsi.
1997 a 2000	Francisco Amaral	PPB	-
2001 a 2004	Antonio da Costa Santos	PT	Assassinado no primeiro ano de governo, substituído por Izalene Tiene.
2005 a 2008 e 2009 a 2011	Hélio de Oliveira Santos	PDT	Governo interrompido por denúncias de corrupção com fraudes em contratos públicos.
2011 a 2012	Demétrio Villagra	PT	Mandato cassado pela Câmara.
2011 a 2012	Pedro Serafim	PDT	Presidente da Câmara, escolhido por eleição indireta.
2013	Jonas Donizetti	PSB	-

Fonte: Elaborado pela autora.

5.1. Jacó Bitar (1989-1992): estruturação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e extermínio de crianças e adolescentes

A partir de relatórios semestrais (2009 e 2010) da Casa Guadalupana à Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), especificamente à Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS), tomo conhecimento de que um

dos trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua de Campinas teve início em 1989, a partir da ação voluntária e caritativa do Padre Haroldo J. Rahm e de duas estagiárias de pedagogia, Isilda Fernandes Rudecke e Maria Lúcia Vilela. A origem do projeto *Programa Meninos de Rua* deve-se ao crescente número de crianças e adolescentes nas ruas centrais de Campinas, vivendo sob viadutos e em praças públicas, pedindo esmolas nos semáforos, praticando pequenos furtos e fazendo uso abusivo de drogas lícitas e ilícitas (principalmente maconha). Esse trabalho realizava-se no Viaduto Cury junto ao terminal central de ônibus, um dos “*points*” dos meninos e meninas. Nesse espaço eram ofertados lanche, banho e atividades educativas. Segundo entrevista com educadores sociais, esse projeto era mais conhecido como Casa Aberta e, para Fragella (1996), era um espaço importante de referência para os(as) meninos(as) e também para os demais trabalhos com esse segmento, onde procuravam os meninos ou trocam informações sobre eles.

Na década de 90 temos mudanças significativas na área da defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente com a promulgação do *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)*. Ações importantes nesse período contam com a instalação, pela Câmara dos Deputados em Brasília, entre 91-92, de uma *Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)* sobre o *extermínio de crianças e adolescentes no Brasil*. O relatório final dessa CPI cita abrigos de Campinas envolvidos em tráfico internacional de crianças e juízes e promotores da época envolvidos em esquema de abrigamento e internações irregulares.

A parte II do relatório aponta *Caminhos da Solução*, no item das *Providências e Propostas da Comissão no âmbito sindicante no estado de São Paulo*, precisamente em Campinas, entre elas:

- Atuação da curadoria da infância e juventude em Campinas, Estado de São Paulo, notadamente no que se refere à denúncia de participação nas adoções internacionais irregulares relacionadas ao CEREM – Centro de Recuperação de Menores (CPI, 1992, p. 59-99).

Na Parte III, correspondente ao *Tráfico de Crianças e Adoção Internacional*, no item das *Investigações e Levantamentos da CPI no estado de São Paulo*, registra-se:

- O Centro de Recuperação de Menores – CEREM, subordinado à Curadoria de Campinas, apontado como violador constante do

Estatuto da Criança e do Adolescente no que tange ao desrespeito dos cuidados preceituados por este diploma legal no que concerne à adoção, possui locais de “armazenamento” de crianças até o momento final de concretização da adoção.

- As Varas de Campinas possuem a prática de preferir adotantes estrangeiros em detrimento dos brasileiros, em flagrante desrespeito ao Estatuto. As crianças são enviadas por juizes paulistas para uma fazenda na região de Jaguariúna, antes de serem mandadas para o exterior.

Nesse período, em Campinas, progressos e retrocessos coexistiam na área da infância e juventude. Em 91, foi uma das cidades pioneiras na implantação do *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Campinas (CMCDA)*, com a organização e a participação maciça de representantes dos movimentos sociais, de representantes de ONGs que atuavam diretamente na área e de representantes do poder público.

Segundo entrevista com educadores sociais, militantes do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNNNR), no início de 90, existia a ação conjunta entre a guarda privada da Associação Comercial e Industrial de Campinas (ACIC), taxistas do Mercado e agentes do Fórum praticando o extermínio dos meninos que viviam na rua. Havia denúncias de violência (menino enrolado em arame farpado) e de assassinato. As crianças e adolescentes que viviam na rua tinham muito medo desses agentes do comércio que circulavam em uma “baratinha” de polícia.

Segundo a pesquisa etnográfica de Frangella (1996), na década de 90 os trabalhos nas capitais brasileiras na área do menor eram desenvolvidos, sobretudo, por ONGs e por entidades assistenciais. No caso de Campinas, o trabalho de militantes e de educadores de rua se dava por meio da ONG *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)* e de entidades assistenciais filantrópicas e religiosas. Um dos trabalhos com crianças e adolescentes “de rua” e “na rua”⁷ era desenvolvido por meio de educadores de rua da *Pastoral do Menor*, uma entidade católica, que fazia a abordagem das crianças e adolescentes que dormiam na rua ou em acampamento⁸ e também perambulavam pela rua mendigando, pedindo dinheiro

⁷ Por menino e menina “de rua” entendam-se aqueles que vivem, sobrevivem e são estruturados na rua e têm os vínculos familiares rompidos. Menino e menina “na rua” são aqueles que trabalham durante o dia na rua e à noite volta para casa.

⁸ Acampamento era o termo usado pelo jornal local para designar o local onde grupos de meninos e meninas dormiam.

ou trabalhando no semáforo, fazendo uso de substâncias psicoativas (cola, maconha e crack) em mocós⁹, vivendo na/da “prostituição”¹⁰ ou praticando pequenos furtos.

O trabalho dos educadores da Pastoral do Menor consistia em caminhar pelas ruas centrais de Campinas, percorrendo o itinerário das crianças e adolescentes “de rua” e “na rua”. No caso dos(as) meninos(as) “na rua” que vendiam mercadorias nos semáforos, catavam papelão ou engraxavam sapatos para complementar a renda familiar, a aproximação pautava-se pela orientação sobre a entrega de cestas básicas por entidades assistenciais e pela possibilidade de participação em atividades extraescolares ou no contraturno escolar disponíveis na cidade.

Com relação aos(as) meninos(as) “de rua”, a aproximação dava-se pela conversa sobre experiências na rua, para conhecer sua história, estabelecer relações de confiança, fazer orientações sobre a possibilidade de acesso às entidades assistenciais que forneciam alimentação, banho, atividades pedagógicas e, no caso daqueles já conhecidos, dar continuidade às orientações sobre cuidados com a higiene, sobre sexualidade e sobre possibilidades de restabelecimento de vínculo familiar, de abrigo, de internação em clínica de tratamento para dependência química e de acompanhamento ao médico ou ao judiciário. Em cada caso uma intervenção diferente mediada pela história de vida do(a) menino(a), por sua passagem por instituições (abrigo ou internação por dependência química ou privação de liberdade) e por experiências com práticas ilícitas e ilegais. Outro mote era a orientação quanto aos direitos e deveres perante a sociedade (relação com transeuntes, comerciantes, moradores, policiais etc.).

Segundo entrevista com os educadores de rua militantes do MNMMR, o trabalho consistia em levantar com os meninos suas necessidades e, junto com eles, questionar os órgãos competentes para sua efetivação, seja a Secretaria de Assistência Social, seja a PMC. Uma demanda comum era por moradia, devido à crescente violência policial e comercial sobre eles na época. Outro mote do trabalho

⁹ Em geral, o mocó caracterizava-se por um imóvel comercial ou residencial abandonado que os meninos “de rua” invadiam e utilizavam para dormir, comer, usar droga, defecar, urinar e ter relações sexuais. Era um local de uso restrito e efêmero, pois quando denunciado por vizinhos, a polícia os expulsava. Frangella (1996) relata que teve conhecimento de vários mocós no centro da cidade a partir das marcas deixadas pelos meninos e meninas.

¹⁰ Naquela época era utilizado o termo prostituição com relação à exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes.

versava sobre o acompanhamento dos meninos e meninas estruturados na rua ou familiares em audiências judiciais, em consultas médicas diante de relatos de machucados ou violência policial e orientação sobre autocuidado, uso de SPA, práticas sexuais, possibilidades de regresso à casa ou de ingresso em abrigo. Desenvolviavam também um trabalho de conscientização política dos meninos sobre seus direitos e deveres enquanto cidadãos e sua articulação com o MNMMR.

O período de 1989 a 1992, que compreende a gestão de Jacó Bitar, foi marcado por um paradoxo. Temos a estruturação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) imputando uma nova concepção de criança e adolescente na condição de processo de desenvolvimento com absoluta prioridade na gestão da política social; a constituição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), sendo Campinas uma das cidades pioneiras, e a existência de atendimentos de educação social importantes na área da criança e do adolescente em situação de rua como a Pastoral do Menor, o Projeto Menino de Rua (APOT) e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR). Contrastando com isso, temos práticas de atrocidades cometidas contra crianças e adolescentes filhos de famílias empobrecidas; de tráfico internacional de crianças abrigada e denúncias de extermínio de crianças e adolescentes em situação de rua por ação de seguranças privados da Associação Comercial e Industrial de Campinas (ACIC) e taxistas do Mercado Municipal.

5.2. Magalhães Teixeira / Orsi (1993-1996): higienização político-social e políticas sociais focalizadas

Segundo entrevista com educadores sociais, militantes do MNMMR, e uma gestora da Assistência Social, a primeira parte da gestão de 93-96, governada por Magalhães Teixeira (PSDB), investiu na área social e na área da criança e do adolescente com a transferência do juiz e do promotor da Vara da Infância e Juventude acusados na CPI sobre O Extermínio de Crianças e Adolescentes no Brasil.

Com investimento do Banco Mundial, o governo do PSDB criou uma política para a cidade. Descentralizou o poder e dividiu a cidade em quatro regiões. A Secretaria de Assistência Social também foi descentralizada nas Coordenadorias Regionais da Assistência (CRAS) e criou-se o Serviço de Assistência à Família (SAF). A primeira gestão do Conselho Tutelar ocorreu em 1996. Campinas foi pioneira na implantação do Programa Renda Mínima, um projeto de lei do senador Suplicy (PT), ainda que focalizado. Criaram-se vários Núcleos para atendimento dos adolescentes nos bairros periféricos. Entrou em funcionamento o Projeto Casa Amarela, com uma equipe de 35 monitores para atendimento de toda demanda de criança e adolescente que estivesse perambulando pelas ruas, esmolando, catando papelão e engraxando sapato, realizando pequenos furtos, usando droga, estruturados na rua. Havia dois locais para o desenvolvimento de atividades ligadas à ação militar: oficina no Batalhão do Exército e atividade esportiva na Associação Desportiva da Polícia Militar.

Em meados da década de 90, época da pesquisa de Frangella (1996), existiam várias entidades de atendimento na área da infância e juventude em situação de vulnerabilidade e risco social na Cidade: o Programa Meninos de Rua / Casa Aberta; a Casa Jimi (APOT); a Casa do Jerry; o Convívio Alegre; o Instituto Souza Novaes e a Casa Amarela.

A Associação Promocional Oração e Trabalho (APOT)¹¹ trabalhava e trabalha com Comunidade Terapêutica no tratamento para dependentes químicos adultos, do sexo masculino e feminino. Trabalhava também com o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua por meio de uma Casa Aberta - o *Programa Meninos de Rua*, ofertando lanche, banho e atividades pedagógicas no terminal Central - Viaduto Cury – e com a Comunidade Terapêutica para adolescentes do sexo masculino, a *Casa Jimi*, que funcionava numa fazenda distante do centro da cidade.

¹¹ Em 1978, é fundada a APOT, uma instituição filantrópica sem fins lucrativos, presidida pelo Padre Haroldo J. Rahm. No mesmo ano é inaugurada a *Fazenda do Senhor Jesus* com o trabalho de Comunidade Terapêutica para adultos do sexo masculino com dependência química por meio do tratamento da abstinência, da filosofia dos 12 passos, com grupos de auto-ajuda com a prática dos Alcoólicos Anônimos (AA) e Narcóticos Anônimos (NA) e da espiritualidade. Essa fazenda comportava outros projetos: a *Casa Jimi*, com Comunidade Terapêutica no tratamento a adolescentes usuários de SPA e a *Casa Guadalupe* para o tratamento de dependência química de adultos do sexo feminino.

A *Casa do Jerry* era um abrigo de cunho religioso (Batista) que atendia a crianças e adolescentes de ambos os sexos em casas separadas. Segundo Frangella (1996), as atividades desenvolvidas eram semelhantes às da Casa Jimi, com rodízio de atividades de organização e de limpeza, atividades pedagógicas, tratamento de dependência química, orações e recreações. Segundo entrevista dos educadores sociais, as regras desse abrigo eram mais flexíveis, sendo o único que aceitava o abrigamento dos meninos estruturados na rua.

O *Convívio Alegre* era uma casa-abrigo sob responsabilidade de freiras da Igreja católica que atendia meninas com atividades educativas e atividades esportivas.

O *Instituto Souza Novaes* era uma instituição particular que fazia o tratamento de dependência química de adolescente por meio de Comunidade Terapêutica. Nesse período começou a atender também adolescentes em situação de rua que queriam tratar da dependência química. No caso dos meninos o atendimento era em Campinas e das meninas no Rio de Janeiro. Para acessar o tratamento os adolescentes recorriam aos educadores da Pastoral do Menor ou aos educadores sociais de rua do MNMMR, os quais faziam o encaminhamento.

O projeto *Casa Amarela*, de âmbito governamental, oferecia acolhimento, alimentação e atividades pedagógicas para crianças e adolescentes em situação de mercado informal e mendicância. O projeto contava com 35 monitores no centro, na rua e nos bairros diagnosticados com maior vulnerabilidade.

No final de 94 e início de 95, por meio de um acordo de cooperação entre 18 vereadores da Câmara Municipal de Campinas e organizações da sociedade civil, entre elas, a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC), ACIC, Vara da Infância e Juventude (VIJ), Prefeitura, CMDCA, Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (EMDEC) e Serviços Técnicos Gerais (SETEC), foi criado o projeto *Fundação Gerações*, o qual se destinava ao atendimento de criança e adolescente em situação de rua. Os educadores sociais não tiveram conhecimento das ações desse projeto, que parece ter tido a função inicial de recolher, apenas, as crianças e adolescentes, “limpando” as ruas. Por pressão dos movimentos sociais, o objetivo da Fundação Gerações foi retraído.

Segundo Frangella (1996), o trajeto dos meninos em situação de rua havia mudado entre o final de 95 e início de 96 por dois motivos: pela operação limpeza do centro da cidade e pelo uso e abuso de crack. O mapeamento do fluxo dos meninos era marcado por uma regularidade nas ruas centrais, mas houve uma transição do centro para a periferia, principalmente para os mocós, em função de dispersão pela polícia e do uso de crack, estabelecendo uma relação mais vulnerável e suscetível com os traficantes de drogas. Um dos fatores preponderantes da ação policial foi a pressão de empresários e comerciantes no período de dezembro, acrescida de manchetes diárias na imprensa local com o tema “menino de rua e crack”.

Primeiramente, Campinas submeteu-se a uma verdadeira operação limpeza da cidade, intensificada no ano passado. A postura “ordenadora, oficial” tomou como objeto de preocupação esses meninos e meninas. Isso ficou evidente o ano passado, se levarmos em conta o quanto foi noticiado o uso do *crack* nas praças e marquises da área central, e denunciada a “formação de acampamentos de menores viciados em *crack*”. O alarme foi tão grande que a prefeitura, contando com o serviço dos PMs, acabou por retrair o circuito dos meninos. Estes então procuraram outros “cantos”; acabaram por se “mocoçar” nos próprios bairros que vendem o *crack*, em específico os que vendem mais barato. (FRANGELLA, 1996, p.118. Grifos da autora.)

Quando dei início à minha pesquisa, no início de janeiro, a presença dos meninos e meninas nas ruas do Centro era mínima. Isso se devia, segundo os educadores da Pastoral e do MNMMR, à presença maciça de policiamento, reforçada desde o segundo semestre de 1995, em virtude das manchetes denunciativas de jornal a respeito do uso do *crack* pelos meninos, nas praças e marquises. Na época das festas de fim de ano, pelo aumento de consumidores e o maior risco de roubos, a vigilância policial aumenta. Por isso, acreditávamos que as crianças estavam “mocoçadas” em bairros onde se centra o tráfico. (FRANGELLA, 1996, p.129).

Em nota de rodapé, Frangella (1996) detalha que a ação da polícia com crianças e adolescentes em situação de rua não é recente e acentua-se em datas especiais e em função do consumo de SPA.

A vigilância e ação da polícia com relação a crianças e adolescentes de rua não é recente, na época que vigorava o uso de cola, por exemplo, a presença ostensiva de policiais a observar os meninos e expulsá-los de locais onde tentavam se fixar já era significativa. No entanto, o aumento do uso do *crack* pelos meninos, além de intensificar a relação com os traficantes e o acesso a atividades ilícitas, provocou uma atitude de alarme da imprensa campineira que, como eu já disse anteriormente, recheou os jornais de manchetes sobre os acampamentos dos meninos e o uso de droga. Em um período concentrado de três meses (julho a agosto de 1995), a

imprensa tornou o assunto um caso de emergência. A Prefeitura acionou então seus mecanismos para resolver o problema. A primeira atitude, que não teve tanto lugar nos jornais, foi a de dispersar os garotos dos locais onde se concentravam. Para isso, contou com a ação da polícia, que se prolongou até o final do ano, e que perdurou, de forma menos incisiva, na época de minha pesquisa. (FRANGELLA, 1996, p.129).

O Conselho Tutelar de Campinas foi constituído em 25 de setembro de 1996, sendo eleitos cinco membros da sociedade civil para essa primeira gestão de três anos (1996-1999). O processo eleitoral foi de responsabilidade do CMDCA e as despesas com o Conselho Tutelar estavam vinculadas à Secretaria de Assistência Social. Os primeiros conselheiros passaram por um curso preparatório de formação com o Dr. Edson Sêda.

Em novembro de 1996, o vereador Jonas Donizetti, que seria eleito prefeito em 2012, apresenta o Projeto de Lei nº 767/96 à Câmara Municipal, que “Dispõe sobre a criação do ‘Programa Menores da Feira’ no Município de Campinas” (CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 1996, p. 4, grifo do autor). O objetivo desse Projeto de Lei era retirar crianças e adolescentes da rua por meio da introdução desse segmento no trabalho infantil, ou seja, não importa que esteja na rua desde que trabalhando. Proposição essa contrária à Doutrina de Proteção Integral a toda criança e adolescente prevista no ECA desde 1990.

No período que compreende de 1993 a 1996, Campinas teve investimentos em políticas públicas focalizadas, como o projeto-piloto Renda Mínima; descentralizou a administração pública em quatro regiões, implantou projetos na área da criança e do adolescente com os Núcleos nos bairros e o projeto Casa Amarela no centro, ambos para atendimento de toda demanda de crianças e adolescentes da cidade. No final dessa gestão foi implantado o Conselho Tutelar de Campinas. Outros projetos não governamentais, principalmente de missão religiosa, faziam o atendimento em abrigos e casa aberta. No entanto, a gestão municipal investiu também em repressão contra crianças e adolescentes em situação de rua e usuário de crack com ações da polícia militar e da guarda civil nas ruas centrais, praças e marquises, dispersando a concentração dos meninos, expulsando-os para a periferia, à hibernação no uso de crack nos mocós, tornando-os vulneráveis aos traficantes. A ação antidrogas contra crianças e adolescentes, inflada pela mídia

local, tratou esse gravíssimo problema social e de saúde pública como caso de polícia, criminalizando o usuário e não prestando o efetivo atendimento.

Um projeto do legislativo campineiro reafirma a concepção de menor do Código de Menores arraigado na mentalidade local com vistas a “proteger a sociedade do menor” propondo um programa de trabalho infantil na feira contrariando os preceitos do ECA.

5.3. Francisco Amaral (1997-2000): negação e afirmação do trabalho infantil e desmonte de políticas sociais

Para os educadores sociais e a gestora entrevistada, houve grande retrocesso na gestão de Francisco Amaral, 1997-2000, que manteve superestruturas centralizadas e precarizou as condições de trabalho: ausência de infraestrutura, de material e de profissional. O CMDCA também foi aparelhado pela superestrutura governamental dificultando a fiscalização e o controle social por parte da sociedade civil (movimento social e ONGs). Em função de grande terceirização dos serviços da PMC e de renovações indiscriminadas, o Ministério Público pressionou o prefeito a realizar concurso público. No início de 1998, diante de pressão judicial, é realizado concurso público para todas as áreas. No entanto, com número insuficiente de servidores concursados, por exemplo, para substituir os 35 monitores que trabalhavam nos Núcleos e no Projeto Casa Amarela, foram colocados 18 educadores. Essa proporção se estendeu por todo serviço público sendo demitidos mais de três mil profissionais.

Segundo entrevista com os educadores sociais, os 18 educadores concursados para trabalhar nos Núcleos e no Projeto Casa Amarela desenvolviam a política para infância e adolescência em Campinas, sendo seis para oficinas nos bairros, seis para abordagem na rua, quatro para atividade na sede do Projeto e dois com oficinas no centro. Os Núcleos atendiam às demandas das crianças e adolescentes nos bairros, seja no contraturno escolar, com creche, mendicância, trabalho infantil e estruturada na rua e o Projeto Casa Amarela atendia à mesma demanda na região central. Nesses espaços os educadores desenvolviam oficinas de papel reciclado, mosaico, pintura em panos, com foco ocupacional. Segundo

entrevista com educadores do Casa Amarela, não havia espaço físico, material de trabalho e equipe suficiente. Relataram, por exemplo, que o Núcleo do Parque Oziel contava com uma árvore e um campinho de futebol e que as oficinas no centro e algumas Secretarias funcionavam em barracões na saída do Túnel Joá Penteadado, construídos pelos operários durante a obra. A transferência de algumas Secretarias para esse local ocorreu devido à falta de pagamento de aluguel do imóvel ocupado pela Prefeitura.

Segundo Rosana Paula Orlando (2002), na dissertação intitulada: *Infância e cidadania: a experiência do Conselho Tutelar de Campinas*, na administração de Francisco Amaral, momento da segunda gestão do Conselho Tutelar, não havia materiais de trabalho, sendo os conselheiros obrigados a fazer caixinhas de colaboração para despesas básicas.

Durante a Administração do prefeito Chico Amaral, o Conselho Tutelar não possuía verbas para despesas mínimas, tais como xerox, selos, pedágios de emergência, etc. Não existiam materiais de consumo em quantidade e qualidade adequadas. Assim, sempre foi a rotina dos conselheiros que organizavam caixinhas com a colaboração de todos os funcionários para comprar bobinas de fax, tinta de impressoras, selos, material de limpeza e de uso na cozinha, etc.

No caso de confecção de xerocópias de documentos e fichas de atendimento, atividade comum e frequente, os conselheiros têm que preencher requisições, dirigir-se até o paço municipal e enfrentar longas e demoradas filas, ocupando o tempo que deveria estar sendo utilizado para o exercício da função.

Obviamente que tal atividade poderia ser executada por um funcionário administrativo, mas não existe pessoal disponível para isso (ORLANDO, 2002, p. 58-59).

No que se refere ao atendimento de crianças e adolescentes envolvidos com drogas, exploração sexual e recâmbio para o município de origem, Rosana (2002) enfatiza que Campinas não dispunha de programas adequados.

3. Drogas e Prostituição: Em Campinas existem alguns programas que auxiliam na desintoxicação de adolescentes dependentes de drogas e álcool. Algumas entidades fazem esse tipo de trabalho nas ruas.

Crianças e adolescentes chegam ao Conselho Tutelar e, se aceitarem espontaneamente, são encaminhados aos programas. Quando vem a crise de abstinência, eles abandonam a entidade por não se adaptarem às regras lá estabelecidas e a instituição nada

pode fazer, pois o internamento deve ser espontâneo, não se pode obrigar a criança ou o adolescente a permanecer no local.

O Conselho Tutelar de Campinas alerta para a inexistência de programas de desintoxicação adequados à realidade de crianças e adolescentes estruturados na rua. É prática no município de Campinas que as crianças e adolescentes sejam encaminhados para entidades onde não se adaptam e acabam retornando às ruas.

O Conselho encontra muitas dificuldades em abrigar meninas acima de 14 anos, vítimas da exploração sexual, pois a Rede não oferece programas com número de vagas suficientes para a demanda. Os conselheiros contam com a colaboração de dirigentes de alguns abrigos para meninas de até 14 anos que acabam atendendo adolescentes acima desta faixa etária. Em algumas ocasiões esse programas foram obrigados a encaminhar adolescentes ao albergue municipal (SAMIM) para permanecerem lá até que fosse possível um atendimento mais adequado.

4. Adolescentes Itinerantes: O Conselho se depara com o caso de adolescentes que residem em outras cidades e que sem a autorização dos responsáveis viajam para Campinas e, chegando na cidade, ficam expostos a todo tipo de sorte. No caso de serem encaminhados para o Conselho Tutelar, estes adolescentes precisam ser recambiados para o município em que residem e iniciar o atendimento no Conselho Tutelar de sua cidade. Muitas vezes essas crianças e adolescentes são encaminhados ao SAMIM, por falta de um programa específico onde possam aguardar até a viagem (ORLANDO, 2002, p. 52-53, grifos do autor).

Em janeiro de 1997, o prefeito Francisco Amaral encaminha ofício (41/97) ao presidente da Câmara Municipal de Campinas, Francisco Sellin, apresentando as “razões de veto total ao projeto de lei nº 767/96 que ‘dispõe sobre a criação do programa ‘menores da feira no município de Campinas’” (Prefeitura Municipal de Campinas, ofício 41/97, p. 1). Nesse ofício apresenta argumentos contrários à propositura do vereador Jonas Donizetti: contradição do projeto ao capítulo V do ECA, que dispõe sobre o trabalho do adolescente na condição de aprendiz na idade de 14 anos, o qual prevê formação técnico-profissional sob as normas da legislação educacional vigente; ausência de previsão no orçamento municipal e falta de indicação de recursos (artigo 48 da Lei Orgânica do Município) e “vício de iniciativa” do vereador, visto que tal propositura compete ao prefeito e à Secretaria Municipal de Ação Social.

Em 03/1997 o presidente da Câmara Municipal de Campinas Francisco Sellin, no ofício (GP 93/97), comunica ao prefeito municipal que “[...] o **veto total** oposto ao Projeto de Lei nº 767/96, Processo nº 92.362, de autoria do Vereador Jonas Donizetti, que ‘Dispõe sobre a criação do programa ‘Menores da Feira’ no município de Campinas’, foi **rejeitado** na 12ª Reunião Ordinária, realizada no dia 13 de março de 1997”. (Câmara Municipal de Campinas, ofício GP 93/97).

Como registro histórico, segue abaixo o que foi expresso na Lei Ordinária de Campinas-SP, n. 9236 de 19 de março de 1997.

LEI Nº 9236, DE 19 DE MARÇO DE 1997

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA "MENORES DA FEIRA" NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

A Câmara Municipal aprovou e eu, Francisco Sellin, seu Presidente, promulgo nos termos do Artigo 51, § 5º, da Lei Orgânica do Município de Campinas, a seguinte lei:

Art. 1º - Fica criado o "Programa Menores da Feira", que tem por finalidade proporcionar atividades das quais resultem renda, para atendimento das necessidades básicas, tais como: alimentação, higiene, educação e recreação de crianças e adolescentes de rua e na rua, e também criar alternativas de iniciação profissional aos adolescentes a partir de 14 (catorze) anos, com o objetivo de integrá-lo, no mercado de trabalho.

§ 1º - Para os efeitos desta lei, entende-se por crianças e adolescentes em situação de rua aquelas que não possuem vínculo familiar fazendo "da rua" seu espaço de sobrevivência; crianças e adolescentes "na rua", aquelas que possuem vínculo familiar, estando na rua em busca de sobrevivência.

§ 2º - O "Programa Menores da Feira" deverá ser implantado com a parceria entre a Secretaria Municipal da Família, Criança, Adolescente e Ação Social e a Central de Abastecimento S/A-CEASA.

Art. 2º - O Programa ao ser implantado consistirá de três etapas distintas: diagnóstico, abordagem da criança e do adolescente naquele meio, e a organização dos meninos (as) maiores de 07 (sete) anos, formando grupos de: carregadores de sacolas, ajudante nas barracas dos feirantes e guardadores de carros.

Parágrafo único - A terceira etapa consistirá das seguintes atividades: entrevista para cadastramento, reuniões grupais, visita familiar, definição de tarefas, responsabilidades e estabelecimento do ponto de trabalho nas feiras.

Art. 3º - A Central de Abastecimento S/A-CEASA Campinas, poderá atribuir a participação dos feirantes e proprietários de varejões existentes no município, na implantação deste programa.

Art. 4º - O Executivo Municipal regulamentará a presente no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da promulgação, no que se fizer necessário.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Campinas, 19 de março de 1997

Francisco Sellin, Presidente

Autoria: Vereador Jonas Donizette

PUBLICADO NA SECRETARIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS, AOS 19 DE MARÇO DE 1997.

Eurico Serra, Secretário Geral (CAMPINAS, 1997).

Nesse período foram criados dois grandes projetos para tirar a criança e o adolescente da rua: o *Projeto Arco Íris*, da EMDEC, que colocava os meninos para vender talões de estacionamento ("zona-azul") no centro da cidade, e o *Projeto*

Gazeteiro, que colocava os meninos para vender jornal nos semáforos acompanhados por um educador social. Segundo os educadores, não havia problema que o menino estivesse na rua, “desde que uniformizado e sendo explorado por um patrão”. Dois abrigos foram abertos nesse período, o *Lar Caminho da Verdade*, numa chácara longe da cidade, e a *Associação Fraterna de Apoio Global ao Adolescente e à Infância (AFAGAI)*, presidida pelo Pe. Erly. Tais abrigos foram fechados por problemas, o primeiro por desvio de verba e o segundo por problemas administrativos e éticos, com denúncia de abuso sexual do padre e de monitores contra os meninos. Pe. Erly chegou a presidir o CMDCA na época.

A gestão 1997-2000 marca um grande retrocesso na administração municipal com superestruturas de comando único, aparelhamento do CMDCA, precarização das condições de trabalho com ausência de equipe profissional suficiente, materiais e local adequado de trabalho. Em função de pressão do Ministério Público, é realizado concurso público em todas as áreas com número reduzido de vagas.

Apesar de ter vetado o projeto de lei do vereador Jonas Donizetti, que dispunha sobre o trabalho infantil de crianças e adolescentes em situação de rua e a execução, por meio de órgãos da prefeitura, dos projetos Arco Íris e *Gazeteiro*, que implicavam o trabalho infantil de crianças e adolescentes “na rua” e “de rua” em descumprimento ao ECA, a ação governamental na área da infância e adolescência não apresentou melhorias. Outra questão em torno desse segmento foi a abertura e o fechamento, por problemas administrativos e éticos dos presidentes, de dois abrigos, o AFAGAI e o *Lar Caminho da Verdade*.

5.4. Antonio da Costa Santos / Izalene Tiene (2001-2004): investimento em polícias sociais e a criança e o adolescente na agenda política

A gestão municipal petista de Antonio da Costa Santos / Izalene Tiene, de 2001-2004, elegeu como prioridades e marcas de seu governo a atenção à área da criança e do adolescente, a criação de Centros de Referência (Mulher; Gays, Lésbicas bissexuais e travestis – GLBT; Juventude, Igualdade Racial e outros) conforme demandas do Orçamento Participativo (OP), e voltou a articular os conselhos de políticas públicas como espaços de controle social.

Em 2001, o governo realizou um seminário na área da criança e do adolescente com representantes das Secretarias de Saúde, Assistência Social, Educação, Cultura, Coordenadoria da Juventude, Saúde da Mulher, representantes do CMDCA e de ONGs conveniadas à PMC que atuavam nessa área para identificar os problemas. O seminário foi organizado por um Comitê Gestor ligado ao gabinete do prefeito por meio da metodologia de Planejamento Estratégico Situacional objetivando realizar um mapeamento para analisar a realidade local e desenvolver planos de ação com vistas à governabilidade municipal.

O Plano Municipal para a Infância e Juventude foi lançado em 2002 com nove programas prioritários da gestão¹², sendo: *Criando Redes de Esperança*, com o objetivo de “Construir uma rede integrada de serviços que atendam integralmente crianças e adolescentes em situação de rua, promovendo sua recuperação e inclusão na sociedade”; *Terreiros e Quintais da Alegria*, com o objetivo de “Aumentar o número de espaços concebidos para o esporte, a cultura e o lazer, ajudando na formação dos jovens e oferecendo atividades culturais nos bairros periféricos”; *Quebrando o Silêncio*, com o objetivo de “Quebrar o silêncio que cerca a violência doméstica e cuidar integralmente da vítima e sua família”; *Erradicação do Trabalho Infantil*, com o objetivo de “Ampliar o atendimento às famílias que estão trabalhando, com orientações às crianças que se encontram no mercado informal e complementando a renda familiar”; *Escola Viva – Nem um a menos*, com o objetivo de “Ampliar o acesso à educação infantil para crianças e 0 a 6 anos”; *Construindo Novas Histórias*, com o objetivo de “Criar ações para recuperação de jovens em conflito com a lei”; *Ceprocamp: Centro de Educação Profissional de Campinas – Antonio da Costa Santos*, com o objetivo de “Criar cursos gratuitos profissionalizantes que resgatem o jovem cidadão e possibilitem sua atuação no mercado de trabalho”; *Protegendo a Vida*, para “Implementar uma rede de solidariedade e responsabilidades com o objetivo de diminuir o alto índice de homicídios de adolescentes”; *Crescer Antes*, com o objetivo de “Informar e orientar os adolescentes para que tenham condições de adiar a primeira gravidez”; *Rotas Recriadas: crianças e adolescentes livres da exploração sexual*, com o objetivo de

¹² Para maior conhecimento do Plano de Atendimento à Infância e Juventude de Campinas no período de 2001 a 2005, indico a leitura da tese de doutorado de Ana Paula Serrata Malfitano (2008) intitulada *A Tessitura da Rede: entre pontos e espaços. Políticas e Programas Sociais de Atenção à Juventude – A Situação de Rua em Campinas, SP*.

“Criar condições para crianças e adolescentes não se submeterem à exploração sexual e recriarem seu modo de levar a vida”. (MALFITANO, 2008, p. 64-65).

Os Programas *Construindo Novas Histórias* e *Protegendo a Vida* não foram implementados, pois, segundo Malfitano (2008, p. 68-69), o primeiro estava sob a responsabilidade da gestão estadual, podendo haver problemas no repasse de recursos, dadas as divergências de concepção e intervenção, e o segundo era um problema de grande magnitude que também não estava sob a governabilidade do poder municipal, tendo inclusive recebido respostas negativas quanto a financiamentos do governo federal.

O governo municipal criou um Comitê Intersetorial de Atenção à Criança e ao Adolescente para desenvolver as metas apontadas no Plano Municipal para a Infância e Juventude. Dos sete eixos, dois foram escolhidos como prioritários: o *Criando Redes de Esperança* e o *Erradicação do Trabalho Infantil*. Segundo Malfitano (2008, p. 69), essa escolha estratégica deve-se à justificativa governamental de que “[...] os meninos e meninas em situação de rua estavam em condição de maior ‘vulnerabilidade’ e representavam um quadro compreendido como ‘urgência social’ e, por isso, demandavam maior intervenção”. No entanto, Malfitano (2008, p. 69) contra argumenta que além de o número de destinatários da política ser restrito, outro fator não publicizado interveio nessa pauta da agenda pública: a participação de militantes nessa área. Além disso, a prefeita, que, depois do assassinato do prefeito eleito veio a assumir o mandato municipal, tinha atuação e pesquisa na área da assistência social com adulto morador de rua (TIENE, 2004).

Numericamente representavam, entretanto, a menor população-alvo dentro dos projetos componentes do Plano. Segundo nossas estimativas aproximadas, cerca de 0,65% da população de crianças e adolescentes do município. Ainda assim, as ações direcionadas para os dois subgrupos que se encontravam nas ruas, seja por meio do mercado informal ou mendicância, seja pela sua estruturação e vivência nas ruas, foram escolhidas como centrais (MALFITANO, 2008, p. 69).

A Assistência Social ficou com a maior parte do financiamento dos dois eixos, contando também com repasse de verba federal. A administração cofinanciou o trabalho de ONGs executoras dos serviços vinculados aos projetos do *Criando Redes de Esperança*, que ficou sob coordenação da Secretaria de Saúde. É preciso constatar que o menor orçamento entre as Secretarias que compuseram o grupo era

o da Assistência Social, com 3,5% da arrecadação do município. Em 2005, com o valor de R\$ 43.164.213,36, e em 2006, R\$ 46.116.747,00 (MALFITANO, 2008 p. 71).

Outro fato importante é que, no início do governo, ocorreram divergências políticas entre a gestão municipal e servidores públicos da Assistência Social (militantes do MNMMR) que atuavam com a demanda de crianças e adolescentes estruturados na rua, especificamente trabalhadores do Projeto Casa Amarela que, em acordo com o Secretário de Saúde, foram transferidos para esta Secretaria para um projeto que passava por reestruturação e começou a atender também crianças e adolescentes em situação de rua, o *Centro de Atendimento Integral à Saúde do Adolescente (CRAÍSA)*. Tais profissionais, militantes nas áreas de Direitos Humanos e integrantes do MNMMR, não participaram do grupo de trabalho Criando Redes de Esperança, ficando fora do processo.

Segundo informações constantes no artigo *O desafio da educação social na saúde: experiências e um serviço em construção* (FILHO; MOREIRA; SILVA et al., 2005, p. 188), em abril de 2002 a PMC realiza uma proposta intersetorial e articula dois projetos já existentes, de Secretarias diferentes, o Casa Amarela, da Assistência Social, com atendimento de crianças estruturadas na rua, e o CRAÍSA, da Saúde, com atendimento ambulatorial ao adolescente, visando à criação de um Centro de Atenção Psicossocial voltado ao atendimento de usuários de SPA no Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e Drogas (CAPS AD). O trabalho do CRAÍSA uniu a experiência do SUS de desinstitucionalização advinda da luta antimanicomial, do Programa de Saúde da Família (PSF), e a experiência da educação social com adolescentes usuários de SPA. Esse novo CRAÍSA tinha como proposta a política de redução de danos do Ministério da Saúde, sendo o trabalho desenvolvido por meio de atendimento individual, em grupo, em oficina cultural e artística nos Centros de Saúde, por meio de busca ativa na rua e de visita familiar. Essa prática oriunda de experiências de desinstitucionalização visava o cuidado com a saúde por meio da troca de drogas mais “pesadas” por drogas “mais leves” até a atenção mais efetiva com a saúde (como redução do consumo, abstinência e/ou introdução medicamentosa). Essa prática inovadora no município abordava a questão do uso abusivo de SPA pela ótica da saúde pública retirando sua tutela das esferas da segurança pública e da assistência social, conflitando e confrontando

interesses com a proposta das Comunidades Terapêuticas com exigência de abstinência, auto-ajuda, religiosidade e institucionalização (FILHO; MOREIRA; SILVA et al. 2005, p.191-203).

É importante mencionar que a saída de oito educadores sociais do Projeto Casa Amarela que atuavam na Secretaria da Assistência Social para a Saúde acarretou mudanças no atendimento desse projeto; ficando os outros oito educadores com o atendimento para crianças e adolescentes que trabalhavam nas ruas, em situação de mendicância e trabalho infantil. Esse projeto governamental tornou-se base para o eixo de *Erradicação do Trabalho Infantil* de responsabilidade da Assistência Social, sendo transformado em outro projeto, chamado *Convivência e Cidadania*. Esse projeto atendeu a demanda de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil até 2010, culminando seu fechamento com o de todos os serviços que desenvolveram educação social de rua no município.

O grupo *Criando Redes de Esperança* foi formado por representantes das Secretarias de Saúde, Educação, Cultura e ONGs co-financiadas executoras de serviços, com inclusão de outros representantes. O grupo de trabalho reunia-se quinzenalmente para discutir políticas públicas na área da criança e do adolescente em situação de rua com o objetivo de atender integralmente esse segmento promovendo a recuperação e a integração a partir de uma rede de atendimento.

Segundo Malfitano (2008, p. 75-76), as pautas iniciais construídas pelo governo foram: levantamento qualitativo e quantitativo da população infanto-juvenil estruturada na rua; abordagem e acolhimento; educação social de rua; reabilitação psicossocial para os usuários de SPA; atendimento a intercorrências clínicas e emergências em saúde; desintoxicação de usuário abusivo e internação para tratamento em fase aguda de SPA; composição de uma rede integrada e articulada; criação de um sistema de informação unificado e informatizado; divulgação desse eixo com a população; implantação de um abrigo. No decorrer do processo e com a entrada de outros representantes, outras pautas foram colocadas, como: a criação de um espaço para educação formal para esse segmento; um local para dormir protegido em uma fase transitória ao abrigamento; a criação de projetos alternativos de moradia e ações dirigidas à juventude (de 18 a 29 anos), já que o segmento após 18 anos ficou fora do Plano apesar de apresentar grande demanda no município.

Os integrantes do grupo de trabalho encaminhavam formalmente ao gabinete do prefeito demandas elencadas como prioritárias para a execução dessa política. Em função de vontade política, ações e projetos importantes foram criados nesta gestão, como: a *Sala de Transição*, que consistiu na criação de um projeto de educação formal para esse segmento sob gestão da Secretaria de Educação; o *Pernoite Protegido*, que constituiu num abrigo noturno que oferecia banho, leito, alimentação e atividades para adolescentes que viviam um período transitório entre a rua e a possibilidade de abrigamento; e a reorientação do CRAÍSA, com atendimento de saúde física e mental a toda criança e adolescente, inclusive aquele que vivia na rua, e um projeto de abordagem e referenciamento nas ruas que foi desenvolvido em parceria com uma ONG (MALFITANO, 2008, p 76). Não há registro nos documentos oficiais ou nos enunciados de profissionais que se refiram à Casa Guadalupana, mas a data de parceria entre APOT e SMCAIS, assim como o objetivo de trabalho, se identificam.

A Sala de Transição foi uma proposta inovadora que objetivava ser uma ponte entre a rua e a educação formal com a retomada gradual de atividades escolares para o possível reingresso na escola regular. Destinava-se à criança e ao adolescente que vivia nas ruas, evadido da escola regular. Localizava-se em uma sala da Obra Social São João Bosco (OSSJB), que desenvolvia atividade socioeducativa no contra-turno escolar para crianças e adolescentes pobres oriundas de bairros periféricos e para jovens e adultos que frequentavam o programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA) da Secretaria da Educação. Um aspecto positivo é que as primeiras professoras desenvolveram um bom e longo trabalho com os usuários em parceria com os educadores sociais de rua da Casa Guadalupana. Infelizmente após alguns anos de trabalho exitoso as outras profissionais que assumiram a vaga tinham maior tendência e facilidade para trabalhar com educação infantil, não conseguindo desenvolver um trabalho dirigido a essa população. Outra problemática desse projeto foi sua execução em um ambiente extremamente rígido, com obrigatoriedade de participação em práticas religiosas que se constituíam em sermão diário proferido por profissionais da OSSJB.

O Pernoite Protegido foi uma parceria da PMC com o Instituto Souza Novaes para o atendimento de um pernoitar protegido com regras disciplinares inflexíveis

que restringia a permanência do(a) menino(a), principalmente com relação a porte de objetos pessoais, dos quais o(a) adolescente tinha que se desfazer dos para pernoitar, e ter comportamentos “adequados”, o que dificultava a frequência dos usuários. Localizava-se ao lado do Mercado Municipal com acesso fácil ao tráfico e consumo de drogas. A reorientação do CRAÍSA incluiu o atendimento de saúde a adolescentes estruturados na rua.

Na execução do Plano Municipal para a Infância e Juventude foi realizado o I Seminário pelos Direitos das Crianças e Adolescentes em Situação de Rua do qual desdobrou a Resolução nº 40/2003, que regulamentou “[...] a política de atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de rua no Município de Campinas, de forma a garantir a integralidade, a intersetorialidade, a ação em rede e o trabalho com suas respectivas famílias”. (RESOLUÇÃO 40/2003 do CMDCA).

O artigo 8º do item Da Política e Serviços dispôs as ações e serviços indispensáveis. O artigo 13, o prazo legal de sua execução. O artigo 16 do item Órgãos de Defesa dos Direitos, a responsabilização ao CMDCA pela criação de uma comissão para acompanhar o desenrolar essa política e o artigo 18, o financiamento.

Art. 8º - O Município deve dispor de uma política pública articulada através de uma rede intersetorial de atendimento (OGs e ONGs), à criança e ao adolescente em situação de rua, contemplando as seguintes ações:

I - abordagem e educação na rua;

II - defesa de direitos;

III - ações integradas de saúde e educação, em prevenção e promoção;

IV - pernoite protegido;

V - tratamento ao uso, abuso e dependência de substâncias psicoativas;

VI - atividades culturais, lúdicas e esportivas;

VII - escolarização formal;

VIII - organização para o trabalho e geração de renda;

IX -- moradias alternativas;

X -- encaminhamento para cursos profissionalizantes;

XI - medida de proteção em abrigo.

Parágrafo Único: em todas as ações do atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua deve haver um trabalho concomitante com as famílias. [...]

Art. 13- O Município terá 1 (hum) ano, contado da data da publicação desta resolução, para a articulação da rede (OGs e ONGs) visando o oferecimento de todos os serviços descritos no artigo 8º, ou para a criação dos atendimentos que não existirem. [...]

DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DOS DIREITOS

Art. 16 - É atribuição do CMDCA manter uma comissão permanente que discuta, acompanhe e avalie as políticas sociais de atendimento

à criança e ao adolescente em situação de rua e que possibilite a implementação desta resolução, apresentando relatórios semestrais.
[...]

DO FINANCIAMENTO

Art. 18 - O co-financiamento para o desenvolvimento das atividades propostas nesta Resolução deverá ser considerado prioridade na alocação de recursos financeiros no município e demais esferas de governo.

Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário. Campinas, 06 de novembro de 2003. (RESOLUÇÃO 40/2003 do CMDCA, Campinas).

Os desdobramentos dos trabalhos do Plano Municipal para a Infância e Juventude de Campinas resultaram, na gestão 2001-2004, na recepção do selo da Abrinq de Prefeito Amigo da Criança.

Em maio de 2001, a Prefeitura Municipal de Campinas, por meio da SMCAIS, estabeleceu parceria com a ONG Associação Promocional Oração e Trabalho (APOT), reorientando o projeto inicial de 1989. Dessa parceria é inaugurado o projeto *Casa Guadalupana* com o objetivo de introduzir noções de higiene e de cidadania no cotidiano de crianças e adolescentes que viviam nas ruas centrais da cidade por meio da abordagem, educação social e referenciamento à rede de serviços. A equipe era composta por uma equipe mínima (uma assistente social, um funcionário de serviços gerais e voluntários da APOT) e na sede eram ofertados lanche, banho e atividades educativas.

Segundo relatório da Casa Guadalupana encaminhado à SMCAIS no primeiro semestre de 2009, esse projeto buscava “[...] desenvolver um trabalho com Educadores Sociais, para estabelecer vínculo com crianças e adolescentes que estavam vivendo na rua e referenciá-los junto aos diversos serviços da rede” (RELATÓRIO SEMESTRAL, 2009).

De acordo com Cintra (2008), a história da Casa Guadalupana está ligada à realização do décimo segundo passo do tratamento de dependentes químicos, segundo o qual após aquele passo o usuário tem o compromisso de ajudar alguém a sair do mundo das drogas, ou seja, “[...] da mesma maneira que você foi ajudado por alguém, é agora você poder ajudar alguém”. (CINTRA, 2008, p 4).

Em novembro de 2003, em função de reformas estruturais no Terminal Central e em acordo com a PMC, o projeto foi transferido para outro “*point*” de concentração dos meninos em situação de rua, para debaixo do Viaduto São Paulo

ou, como é comumente chamado, do Laurão, que se localizava embaixo da Avenida Moraes Salles no entroncamento com a Avenida Princesa d'Oeste. Um aspecto a observar é a conveniência de os projetos serem parecidos com um “puxadinho”. Pela segunda vez uma construção localizada embaixo de um viaduto abrigava atividades educativas, lanche e banho.

A circulação dos meninos e meninas no Laurão tinha um padrão típico como enuncia Cintra (2008, p 4).

[...] eles chegam, vão pro sinal, pedem dinheiro ou trabalham no rodinho, juntam uma determinada quantia e “sobem” para comprar drogas (crack e maconha), eles vão para o mocó deles, usam a droga e voltam para o sinal, essa é a rotina do Laurão, essa é a rotina de quem está “hibernado” no crack, é todo dia a mesma coisa. Quase todos educadores ouvem falar desse movimento, mas quando se toma consciência dele, todos educadores entramos em crise com nosso trabalho, é muito difícil concorrer com o crack.

Em abril de 2004, por meio de convênio com SMCAIS, a equipe profissional da Casa Guadalupana é ampliada com a contratação de uma psicóloga, um profissional de serviços gerais, dois arte-educadores e, com a contrapartida da APOT, um motorista, uma coordenadora técnica e um auxiliar administrativo.

Por meio da parceria com o *Mano a Mano*, a APOT contratou dois arte-educadores para desenvolver atividades nas ruas centrais da cidade e fazer o referenciamento à rede de serviços. Naquela época, a ideia de rede que circulava entre os profissionais dos serviços era “[...] compartilhar informações sobre os meninos e trabalhar para a construção de procedimentos padronizados para todos os serviços”. (CINTRA, 2008, p.5).

[...] o grupo Mano a Mano desenvolvia um trabalho na rua que se destacava por sua técnica original, a arte-educação. Desta maneira, dois educadores do Mano a Mano foram contratados pela Casa Guadalupana para desenvolverem seu trabalho. A competência dos educadores constituía-se basicamente em referenciar as crianças e adolescentes de rua à rede de atendimento e desenvolver atividades pedagógicas no espaço da rua (CINTRA, 2008, p. 4-5).

O Mano a Mano é o desdobramento de uma pesquisa de mestrado que se constitui num projeto de extensão da Unicamp, fundado em 1997 pela antropóloga e ex-pesquisadora do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Simone M. Frangella, e por uma arte-educadora formada pelo Instituto de Artes da UNICAMP, apelidada de Teka.

A dissertação de mestrado *Capitães do Asfalto: a itinerância como construtora de sociabilidade de meninos e meninas “de rua” em Campinas* foi desenvolvida a partir da pesquisa participante de Frangella (1996) junto ao trabalho da Pastoral do Menor de Campinas na qual ela buscou acompanhar e narrar a itinerância e as marcas deixadas pelos meninos e meninas que viviam e circulavam na rua. Dessa pesquisa originou-se uma proposta de extensão universitária para desenvolver arte-educação no espaço urbano.

A arte-educação foi uma técnica desenvolvida por graduandos da UNICAMP que, envolvidos com essa população e essa temática, criaram formas de aproximação e vinculação através da arte. O trabalho desse grupo consistia em ir até as crianças e adolescentes que se encontravam em situação de rua num dia e local pré-agendado, geralmente uma praça, demarcar um espaço e desenvolver atividade de desenho, música, pintura ou jogos por aproximadamente duas horas. O objetivo era construir nesse espaço físico e simbólico regras, valores e vínculos diferentes dos construídos na rua.

A parceria entre a APOT e o Mano a Mano teve a duração de dois anos. Nesse período, a Casa Guadalupana contratou cinco arte educadores do Mano a Mano e depois a APOT rompeu a parceria.

No início de 2004, a Petrobrás investiu a quantia de um milhão de reais, por meio do CMDCA, na política Enfrentamento à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA). Tendo como referência o eixo *Rotas Recriadas*, foi instituída uma política de serviços na área com o cofinanciamento de ONGs como o Centro de Educação e Assessoria Popular (CEDAP), Centro Promocional Tia Ildeide (CPTI), Centro de Estudos e Promoção da Mulher Marginalizada (CEPROMM).

No final de 2004, com a mudança política da gestão municipal, o grupo de trabalho decidiu por transformar o *Criando Rede de Esperança* (CRES) em uma comissão técnica do CMDCA com a finalidade de discutir, fomentar e fiscalizar a execução da política pública para esse segmento garantindo o espaço de discussão coletiva.

O processo de escolha da população de crianças e adolescentes como prioridade e marca de governo da gestão 2001-2004 foi o elemento que trouxe esse grupo populacional para a agenda política e possibilitou a institucionalidade de serviços para o cotidiano da rede. A gestão 2005-2008, por sua vez, não repetiu a prioridade

declarada com ações voltadas às crianças e aos adolescentes, optando por outros setores para investimento e pela criação de uma nova marca de governo, realizada por outros atores, por outros partidos políticos. Todavia, houve uma proposição majoritária de continuidade dos trabalhos em desenvolvimento, porém sem entrar no encaminhamento da demanda de novos equipamentos, assim como também não foi priorizada a condução, via poder público, de projetos direcionados a essa população. Na linha de continuidade, os co-financiamentos realizados pela Prefeitura para ONGs foram mantidos e os serviços públicos permaneceram operando com as mesmas missões, demonstrando que a entrada de uma temática na agenda governamental influencia os processos subsequentes de manutenção da mesma e, conseqüentemente, facilita seu reconhecimento e sua institucionalidade, mesmo com a alternância de governo. Assim, os projetos desenvolvidos mantiveram-se basicamente os mesmos durante todo o período das duas administrações municipais (MALFITANO, 2008, p. 83).

Segundo relatório da CRES de 2005, foi solicitada formalmente à nova gestão municipal a manutenção da coordenação pela representante da saúde, a qual foi aceita. No entanto, as atividades da CRES foram interrompidas em abril com a saída da coordenação por motivos de saúde. Nessa transição o funcionamento da CRES foi modificado, alternando *reuniões de organização*, que visavam dar continuidade à construção de diretrizes para os serviços, e *reuniões de discussão de casos*, objetivando o fortalecimento da rede com responsabilização conjunta dos serviços e profissionais. Os primeiros trabalhos da CRES como comissão técnica do CMDCA versaram sobre: organização do II Seminário em Defesa dos Direitos das Crianças e de Adolescentes em Situação de Rua; discussão acerca da necessidade de uma política para a juventude (com idade após 18 anos) e implantação de um sistema de informação unificado para os serviços (RELATÓRIO CRES, 2005-2006, p. 1-2). Em agosto, outra representante da saúde assumiu o cargo dando continuidade à organização do II Seminário programado para março de 2006.

Segundo Orlando (2002, p. 59), na gestão petista foram reorganizadas a função e a condição de trabalho dos conselheiros tutelares.

Com a nova administração municipal, a reivindicação de mudança de prédio do Conselho Tutelar foi acatada. Extinguiu-se o cargo de primeira-dama e a casa que era destinada para essa função foi destinada ao Conselho Tutelar. Ainda na administração do prefeito Antônio da Costa Santos, o conselho reorganizou a função de seus funcionários contando com mais um colaborador, ou seja, mais um funcionário administrativo. Além disso, adquiriu mais duas linhas telefônicas, mais um computador, mais uma sala de atendimento e uma sala de reuniões.

A gestão 2001-2004 tomou a área da infância e adolescência como prioridade de governo colocando essa pauta na agenda política e investiu na descentralização política com a criação de Centros de Referência e de administrações regionais.

Realizou um Seminário de Avaliação sobre a problemática no município e levantou proposições governamentais na área. Elegeu sete eixos de trabalho, sendo dois basilares: a criança e o adolescente em situação de rua e a erradicação do trabalho infantil. Esses segmentos estiveram altamente vulneráveis e à mercê da ação policial, de agentes da sociedade civil, de abrigamentos irregulares e do tráfico internacional nas gestões anteriores.

O desdobramento do grupo de trabalho do eixo Criando Redes de Esperança (CRES) viabilizou a criação de projetos que atenderam demandas da população infanto-juvenil em situação de rua, especificamente com relação à escolarização, a Sala de Transição, e o pernoitar protegido para quem está na rua, o Pernoite Protegido. Foram desenvolvidas outras políticas inovadoras na área da criança e do adolescente em situação de risco pessoal e social no período, como: a reorientação do CRAÍSA para o atendimento do segmento rua com a política de redução de danos; a Casa Guadalupana, com a educação social de rua; o Convivência e Cidadania, com a erradicação do trabalho infantil, e a criação de projetos na área da exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes (ESCCA) no eixo Rotas Recriadas.

O I Seminário pelos Direitos das Crianças e Adolescentes em Situação de Rua resultou na elaboração da Resolução nº 40/2003 com a regulamentação de uma política pública de atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua de Campinas visando que as conquistas na área não se reduzissem a uma política de governo. No final da gestão, o grupo de trabalho CRES foi transformado em uma comissão técnica do CMDCA, como demanda do conselho e também como forma de continuar discutindo políticas públicas na área. As ações governamentais na área da infância e adolescência tiveram o reconhecimento da Fundação Abrinq com o selo de Prefeito Amigo da Criança.

5.5. Hélio de Oliveira Santos (2005-2008): tendência à institucionalização de crianças e de adolescentes em situação de rua

Na primeira gestão de Hélio de Oliveira Santos, do PDT (2005-2008), os projetos na área da criança e adolescente em situação de rua foram parcialmente mantidos, no entanto a atuação do CMDCA foi transformada em *lócus* de comunicação aos profissionais e serviços de decisões tomadas entre gestão de OGs e ONGs em outro local. Para Cintra (2008), o local onde se discutia a política de atendimento para a infância e juventude estruturada na rua era a Reunião de Fluxos e Procedimentos, especificamente na Rede ESCCA/Rua, na qual os gestores da Assistência Social e coordenadores das ONGs cofinanciadas se reuniam. Nesse momento os coordenadores e educadores dos projetos debatiam a política de atendimento em rede, propunham encaminhamentos e construía procedimentos comuns.

Em 2005, a experiência dos educadores sociais, militantes do MNMMR, no CRAÍSA, foi interrompida por um remanejamento dos oito educadores para os oito Centros de Convivência da cidade, sendo o trabalho com usuários de SPA extinto e mantido apenas o atendimento ambulatorial como ocorria antes da chegada dos educadores.

Nesse período, a rede de serviços que atendia à complexidade da criança e do adolescente estruturado na rua era composta, em sua maioria, por serviços da área da assistência social, exclusivamente executados por ONGs, e por serviços de saúde e de educação geridos e executados pela esfera governamental, sendo: a Casa Guadalupana, com educação social de rua, o Abrigo Especializado Masculino e a Comunidade Terapêutica para adolescente do sexo masculino executados pela APOT; a Casa Betel (ONG), que funcionava como casa de passagem para crianças e adolescentes em recâmbio para outro município ou com trânsito para abrigamento; o CRAÍSA, serviço governamental com atendimento de saúde do adolescente; a Sala de Transição no âmbito da Secretaria da Educação com a educação formal de adolescentes estruturados na rua; a TABA (ONG), com um centro de vivência e convivência do adolescente; o Pernoite Protegido com abrigo noturno; o Abrigo Especializado Feminino e a Comunidade Terapêutica para adolescente do sexo feminino sob execução do Instituto Souza Novaes.

Para os adolescentes em conflito com a lei, as medidas socioeducativas, previstas no ECA, também eram executadas por ONGs, sendo a liberdade assistida (LA) dividida numericamente entre o Centro de Orientação ao adolescente de Campinas (COMEC) e a OSSSJB; a prestação de serviço à comunidade (PSC) com o COMEC e a unidade de internação provisória (UIP) e a unidade de internação (Fundação Casa) com o governo do Estado.

Em junho de 2006, a Casa Guadalupana renova a parceria com a Prefeitura estendendo o atendimento também ao fenômeno de exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes (ESCCA). Com a parceria tem-se o aumento da equipe, totalizando dez educadores e uma dupla psicossocial. Essa equipe passou a desenvolver arte-educação, educação social de rua, atendimento psicossocial e acompanhamento familiar de crianças e adolescentes em situação de rua e de exploração sexual e comercial.

Em setembro de 2006, em função de uma justificativa de reforma e contenção de enchentes por parte da Prefeitura e da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento (SANASA), a Casa Guadalupana foi transferida para a Avenida Anchieta, ao lado do prédio da Prefeitura, sendo o aluguel pago pela SANASA. Para Cintra (2008, p. 6),

A transferência da Casa Guadalupana para Av Anchieta, n. 352 incluía a transformação desta em um espaço de convivência para os adolescentes. Eu nunca fora entusiasta desse projeto, eu nunca entendi essa ânsia por colocar os meninos em espaços fechados e eu sequer sabia de onde vinha essa tendência. De fato, nunca me foi apresentada uma justificativa pedagógica ou mesmo disciplinar.

Cintra (2008), coordenador do projeto naquela época, indica que ele não fora consultado sobre a demolição e a mudança da Casa Guadalupana, que se constituíram numa reforma urbanística em que não cabiam os meninos de rua circulando naquele local. Interessante notar que o espaço urbano do viaduto Laurão, num primeiro momento, teve o sentido de cuidado e proteção para essa população e, alguns anos depois, precisamente após a reforma, teve o sentido de expulsão – “ação anti mendigo”, pois nesse local foram assentados paralelepípedos em pé indicando um local de circulação prioritária de transeuntes e veículos.

Para Cintra (2008), a CRES, que fora transformada numa comissão técnica do CMDCA, estava esvaziada e o único espaço de proposição era a Reunião de

Fluxos e Procedimentos, especificamente na Rede ESCCA/Rua em que os coordenadores de projetos e os gestores do poder público da Assistência Social se reuniam para construir procedimentos comuns a todos os serviços. Nesse momento duas ONGs geriam a Rede Rua: a APOT (Casa Guadalupana, Abrigo Especializado Masculino e Comunidade Terapêutica) e o Instituto Souza Novaes (Pernoite Protegido, Abrigo Especializado Feminino e Comunidade Terapêutica).

Em 2006, o trabalho na CRES foi retomado a partir de nova eleição do CMDCA e de nova coordenação. Em 9 e 10 de março de 2006, foi realizado o II Seminário em Defesa dos Direitos das Crianças e de Adolescentes em Situação de Rua objetivando avaliar os desdobramentos da política pública para crianças e adolescentes em situação de rua regulamentada pela Resolução 40/2003. Além da reunião de discussão de casos que agregou antigos parceiros da rede, a reunião de organização construiu um Plano de Ações e Metas com empenho na elaboração de um “modelo de internação” e na “implantação de um banco de dados”. (RELATÓRIO..., 2005-2006, p. 3).

De acordo com Mafitano (2008), houve declínio no trabalho da CRES e esse coletivo perdeu força política, pois essa temática não fazia parte da agenda governamental, não era prioridade do prefeito.

Posteriormente, as reuniões periódicas foram retomadas, em torno de novos coordenadores que assumiram esse papel, contudo o coletivo perdeu sua vertente institucional no poder público, já que não representava os interesses do governo e, conseqüentemente, não possuía mais o poder de influência para implementação e condução de ações com a população de crianças e adolescentes em situação de rua. Isso mostra o elemento cíclico presente nas políticas de governo implementadas, modificando prioridades e escolhendo alvos de intervenção, isto é, dependendo dos valores éticos e políticos do governo em ação, uma determinada temática pode ser alvo ou “paisagem”, para a qual não se focam intervenções. Há, sempre, a associação do componente da “vontade e priorização política” como questão estruturante para alguns programas. [...] O grupo permanece até hoje em atuação, na categoria de comissão do CMDCA, porém vivenciou, gradualmente, a saída dos gestores, permanecendo técnicos das esferas governamentais e não-governamentais no trabalho de manutenção da rede ativa. (MAFITANO, 2008, p. 77-78).

Em 2007, a Casa Guadalupana devolveu o trabalho de ESCCA para a Prefeitura e ficou com o recurso e com uma equipe profissional ampliada, dispondo de dez educadores e uma dupla psicossocial.

Ainda em 2007, por meio de outros recursos, foi contratada uma arte-educadora para realizar oficinas e uma advogada por dez horas semanais para toda a Rede de Atendimento de Campinas. O objetivo da gestão OG e ONG era desenvolver oficinas diárias na Casa Guadalupana para preencher todo espaço da Rede de Atendimento, ou seja, na parte da manhã as crianças e adolescentes participariam das oficinas de arte-educação, à tarde de projetos externos com os educadores sociais de rua e à noite retornariam para o Pernoite. Situação que indicia uma tentativa da gestão pública de preencher todo o tempo dos meninos e meninas com a intenção não confessa de controle da circulação na rua através de uma tendência de institucionalização nos serviços.

O controle da população de rua apareceu de forma sutil, os serviços, a partir de 2006, deveriam se organizar de modo a não deixar nenhum tempo de sobra para os meninos de rua (caso eles tivessem dispostos a colaborar). Foi elaborado um roteiro diário do menino de rua, de manhã ele acorda no Pernoite Protegido, vai para a Taba, que era um espaço de vivência do adolescente, à tarde fica fazendo atividade com os educadores da Casa Guadalupana e de noite volta para o Pernoite Protegido. Perfeito, só que na prática não funcionava (CINTRA, 2008, p.6).

É pertinente pontuar que, no ano de 2007, não há registro no CMDCA de arquivos da CRES referente a atas e relatório anual com avaliação do trabalho desenvolvido e previsão para o próximo ano.

Em 2008, a equipe é ampliada com mais uma dupla psicossocial e supervisão institucional semanal, passando a oferecer oficina terapêutica às mães e intensificando os projetos externos de arte-educação desenvolvidos pelos educadores sociais de rua, parceiros da Secretaria Municipal de Cultura e militantes da área da criança e do adolescente.

O trabalho dos educadores sociais de rua tinha três focos: na sede, com a realização de oficinas de arte-educação; em parceria com projetos externos, principalmente na área de cultura, e a atuação na rua. Na sede ocorriam oficinas de arte-educação diariamente e, um dos trabalhos desenvolvidos foi a produção do *Zine Meninos Românticos*, com a escrita de poesias e elaboração de desenhos pelas crianças e adolescentes impressos em tiragens significativas na forma de pequenas revistas. Esse projeto se desdobrou num *Ponto de Leitura* do Ministério da Cultura com a aquisição de uma biblioteca para os meninos na Casa Guadalupana.

O trabalho dos educadores sociais consistia no mapeamento das áreas em que havia grande circulação de crianças e adolescentes. As atividades de arte-educação na rua eram planejadas e desenvolvidas nesses espaços, utilizando-se a experimentação de materiais lúdicos. As atividades de rua pressupunham a formação de um vínculo entre educadores, crianças e adolescentes; o estabelecimento de relação de confiança para o desenvolvimento do trabalho. Os locais de grande fluxo de meninos em situação de rua nos anos de 2007, 2008 e 2009 eram: Viaduto São Paulo – Laurão; região do Supermercado Extra da Abolição; na avenida Barão de Itapura – Balão do Timbó; no Balão do Covabra; na avenida Moraes Sales – Ventura Mall; na região da Chácara da Barra; Balão do Bela Vista e semáforo da avenida Carlos Grimaldi. Na região central a intervenção dava-se no Terminal Central; no Camp Shop; na avenida Francisco Glicério; na avenida Anchieta e na rua Barreto Leme.

As parcerias externas se davam com o *Museu da Imagem e do Som (MIS)*, em que, quinzenalmente, os adolescentes assistiam a filmes selecionados uma vez por eles e outra pelos educadores e discutiam sobre a temática após sua exibição; com a participação em oficinas na *Casa de Cultura Tainã*; com atividades junto ao Grupo de Teatro e Danças de Campinas *Urucungos, Puítas e Quijegues* e na composição do bloco carnavalesco *EURECA* (Eu Reconheço o Estatuto da Criança e do Adolescente), organizado por militantes do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) e pela Associação de Educadores e Educadoras do Estado de São Paulo (AEESP). Os militantes do bloco carnavalesco *EURECA*, em 2009, abordaram o tema da sexualidade e, em 2010, o tema do “Estado que não protege: mata – Finge que não vê os filhos do Brasil”. Os organizadores do evento passaram meses fazendo articulação com os projetos socioassistenciais de Campinas que atendiam crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social e da Grande São Paulo e desenvolveram atividades de formação sobre a temática abordada. Os meninos e meninas da Casa Guadalupana participaram da formação, da dança e da bateria com o ritmo do Maracatu.

No que se refere à CRES, o Relatório de Avaliação de 2008 e o Planejamento de 2009 explicitam a descontinuidade das pautas, priorizando demandas urgentes; enfatizam a necessidade de retomada das discussões acerca dos projetos Sala de

Transição e Pernoite Protegido e a falta de participação dos profissionais e dos serviços na comissão técnica.

Avaliação 2008. 1 – Falta de continuidade das pautas e propostas da CRES, não sendo preservado um planejamento das demandas, sendo o espaço ocupado por questões urgentes que no entanto deram frutos como novos projetos e a discussão de temas como violência, seminário, ENES. Há necessidade de avaliar ações e dar continuidade a discussões de projetos como Sala de Transição e Pernoite Protegido, que foram prejudicados pelas outras demandas. 2 – Falta de participação efetiva nos projetos, de trabalho em rede e da presença na comissão de profissionais e serviços para a avaliação de propostas e fortalecimento destas. 3 – Necessidade de maior envolvimento dos serviços e de profissionais para tornar a comissão espaço de reflexão, construção, articulação de ações, levando as discussões para outros espaços (Avaliação CRES 2008 e Planejamento CRES 2009, p. 1).

Em dezembro de 2008 através de cofinanciamento com a SMCAIS a APOT assume a execução do projeto Pernoite Protegido e do Abrigo Especializado Feminino de execução do Instituto Souza Novaes. Assim, a APOT assume todos os projetos da Rede Rua nesse período, sendo: Casa Guadalupana, Pernoite Protegido, Abrigos Especializados (masculino e feminino) e Comunidade Terapêutica para adolescentes.

Na passagem de 2008 para 2009, vários profissionais saem da Casa Guadalupana – uma educadora de rua, uma arte-educadora, uma assistente social e duas psicólogas – e a contrataram-se novos profissionais para reiniciar o trabalho. Saíram da Casa Guadalupana uma educadora de rua, uma arte educadora, uma assistente social e de duas psicólogas, indo para o Pernoite a educadora e uma das psicólogas e sendo contratado para a coordenação do mesmo um ex-coordenador da Casa Guadalupana. A assistente social e a arte educadora foram contratadas pela República Assistida, um projeto intersetorial entre SMCAIS e a Secretaria de Saúde criado em 2010.

Nesse processo de transferência e mudança de profissionais, as condições de trabalho na Casa Guadalupana eram: redução de carga horária de 40 horas para 30 horas sem redução de salário e perda do vale refeição, mas com a mesma demanda de trabalho, agravada a recorrente ausência de transporte para visita domiciliar e institucional e demandas da Prefeitura por produtividade no número de atendimentos, de encaminhamentos e de relatórios quantitativos. Por imposição da

coordenação do projeto ocorreu uma separação do trabalho entre equipe técnica e educadores sociais de rua com a retirada dos últimos das reuniões externas com a Rede de Atendimento e das comissões do CMDCA: Criando Redes de Esperança (CRES), Violência Doméstica contra Criança e Adolescente (VDCCA), Medida Socioeducativa (MSE), Abrigos, Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA). Contraditoriamente, no Pernoite Protegido o trabalho entre os profissionais foi construído coletivamente sem separação entre equipe técnica e educadores, mas ocorreram problemas nas relações de trabalho com a contratação de educadores para a mesma função, mas com nomenclaturas e salários diferentes (cuidador, monitor, educador social etc.) e carga horária exaustiva, com a rotatividade de profissionais e recorrentes afastamentos por motivos de saúde.

Nesse período, o trabalho da Casa Guadalupana era dividido entre equipe psicossocial e uma dupla de educadores sociais de rua, que se fazia presente semanalmente num local pré-agendado, estendia uma colcha e desenvolvia atividades lúdicas. A presença sistemática dos arte-educadores na rua e as atividades externas com parceiros – seja no MIS, no Bloco EURECA, na Fazenda Roseira, com o grupo Urucungos – permitiam a construção e o fortalecimento de vínculos. Essa estratégia de aproximação visava o desenvolvimento das demais atividades realizadas na Casa Guadalupana como as oficinas diárias e os projetos como Meninos Românticos, Maracatu, Capoeira, biblioteca e o trabalho com a equipe psicossocial.

O trabalho psicossocial tinha dois eixos, um de atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias e outro de suporte técnico aos educadores, tendo como objetivo compreender e discutir a) a Situação de Rua das crianças e adolescentes; b) as causas que levaram as crianças e adolescentes a migrar de suas casas para as ruas; c) a dinâmica familiar de cada criança e adolescente, respeitando suas especificidades e singularidades no processo de vinculação a Situação de Rua. Além disso, buscava refletir junto à equipe as peculiaridades do fenômeno da Situação de Rua; construir em conjunto os sentidos e os desdobramentos do trabalho proposto com cada criança e adolescente – o Projeto de Vida; acolher, acompanhar, encaminhar e/ou referenciar as crianças e adolescentes e famílias aos serviços da rede de assistência, saúde e educação que pudessem garantir os direitos previstos no ECA e na Constituição Federal.

O trabalho com as crianças, adolescentes e suas famílias pautava-se pelas seguintes ações: o *acolhimento* geralmente era o primeiro contato, no qual se buscava ofertar acolhimento e escuta terapêutica e identificar os vínculos familiares (dinâmica familiar), as relações institucionais anteriores, a relação com a rua, assim como coletar dados socioassistenciais. O *atendimento psicossocial* ocorria através da intervenção conjunta da dupla psicossocial, considerando as demandas e as especificidades das crianças, adolescentes e da família. Esse atendimento era mediado pela articulação com a rede de assistência social, saúde, educação, pelos encaminhamentos ou encaminhamentos realizados junto com os educadores e podia acontecer em movimento (andando, na praça etc.), priorizando a escuta e o acolhimento. O *atendimento psicológico* partia da demanda das crianças, adolescentes e da família ou a partir das queixas relatadas aos educadores sociais de rua, objetivando, através da escuta terapêutica, construir junto à criança e ao adolescente um projeto de vida (individual e familiar) de curto ou médio prazo, priorizando o futuro encaminhamento à rede socioassistencial. O *atendimento social* ocorria a partir das demandas trazidas durante as oficinas, através dos educadores sociais de rua ou quando as crianças, adolescentes e família solicitavam algum procedimento como documentação, internação, tratamento de saúde, ligações aos familiares. O *atendimento familiar* realizava-se através de atendimentos psicossociais com contatos telefônicos periódicos e visitas domiciliares. Diante da necessidade de cada caso eram realizados encaminhamentos ou encaminhamentos a outros equipamentos; a visita domiciliar tinha por objetivo compreender a dinâmica familiar, as condições sociofamiliares, as relações comunitárias e a rede de serviços públicos. Eram realizadas de forma regular e sistemática de acordo com a complexidade do caso e outras eram pontuais para coleta de dados e levantamento de informações; as visitas institucionais aos adolescentes e aos jovens internos na Fundação Casa, no Núcleo de Atenção à Crise em Saúde Mental (NAC), no Núcleo de Atenção à Dependência Química (NADEQ) visavam a manutenção do vínculo, o acompanhamento e construção de projetos futuros com a rede; os encaminhamentos dependiam da demanda levantada pela criança, adolescente ou familiar e estendia à rede de assistência social, seja **de proteção básica, média ou alta complexidade**, à rede de saúde e educação; os encaminhamentos aos serviços especializados ocorriam em função da complexidade do caso.

O trabalho com os educadores visava dar suporte teórico e técnico aos membros da equipe por meio da escuta terapêutica considerando a grande intensidade de afetos vivenciada diariamente nas atividades permeadas pelo fenômeno da Situação de Rua. Possibilitava a oportunidade de refletir sobre a vinculação com os usuários para melhor lidar com os afetos produzidos (frustrações, ansiedades, desconfortos) frente aos acontecimentos e, também, entendê-los para, com o distanciamento necessário, relacionar, sentir e melhor intervir. Proposta que não passou de intenção, pois o trabalho entre educadores e equipe técnica no ano de 2009 foi permeado por conflitos oriundos da separação de trabalho imposta pela coordenação do projeto, principalmente pela retirada dos educadores sociais da participação nas comissões técnicas do CMDCA (CRES, VDCCA, Medidas Socioeducativas, ESCCA, Abrigos) e reuniões com a Rede ESCCA/Rua. Os técnicos das duplas psicossociais dividiram-se para participar de diferentes Comissões do CMDCA (CRES, VDCCA) e reuniões do CMAS, de grupos de trabalhos, como: grupo de família, da Rede Intersectorial Leste/Centro e reunião de fluxos e procedimentos (Rede ESCCA/Rua).

Apesar disso, havia um esforço conjunto para compreender a dinâmica das crianças, adolescentes e famílias e a dinâmica produzida pela vivência na rua. Esse trabalho se dava nas discussões de caso intraequipe, nas quais se compartilhava o trabalho desenvolvido e construía-se propostas de intervenção coletiva. As reuniões intequipes articulavam o trabalho da equipe técnica e dos educadores na relação com outros serviços da rede de assistência social, saúde, educação e cultura para construção de projetos terapêuticos de encaminhamentos, de encaminhamentos, bem como para a fomentação e disseminação de políticas públicas. Outra atividade conjunta era a elaboração de relatórios técnicos para o Juizado da Vara de Infância e Juventude, para o Conselho Tutelar, a Rede de Atendimento e a Prefeitura Municipal de Campinas.

A administração municipal de 2005-2008 criou mecanismos de controle da circulação de crianças e adolescentes em situação de rua com a exigência de relatórios que quantificassem os atendimentos e os encaminhamentos, com mapeamento mensal. A priorização da gestão era pelo desenvolvimento de atividades que ocupassem todo o tempo com a tentativa de retirar da rua, levá-los para locais fechados e/ou encaminhá-los para abrigos ou Comunidade Terapêutica.

A CRES, na condição de comissão técnica do CMCD, não se constituiu num *locus* de discussão e proposição de políticas públicas, pois foi criada uma reunião paralela, a Reunião de Fluxos e Procedimentos da Rede ESCCA/Rua, em que os gestores de OGs e de ONGs discutiam os casos complexos e a organização da rede de atendimento. A duplicação de reuniões para discussão da política pública para o segmento Rua condicionou o esvaziamento da CRES.

É importante salientar que a Rede Rua era executada por ONGs cofinanciadas, o que implicou na flexibilização das relações de trabalho por meio de baixa remuneração, alta rotatividade, carga horária e nível salarial desigual no desempenho da mesma função, sendo os trabalhadores contratados com nomenclaturas diferentes (monitor, cuidador, educador, arte-educador) e na precarização das condições de trabalho, ausência de transporte para visita domiciliar e institucional, exigência de relatórios quantitativos e produtividade no atendimento.

5.6. Hélio de Oliveira Santos (2009-2011): higienização político- social da população de rua e desmonte de políticas socioassistenciais de educação social de rua

A partir da reeleição de Hélio de Oliveira Santos, do PDT (2009-2011), a política pública para a população de rua mudou radicalmente com a diretriz de retirar os meninos da rua e levar para lugares fechados, com enfoque quantitativo do atendimento, com restrição de perfil de atendimento nos abrigos, com investimento em atendimentos especializados e em ações de repressão policial. Contrária à diretriz governamental de higienização e institucionalização da população infanto-juvenil em situação de rua, a participação de profissionais e dos serviços na CRES foi maciça com proposituras e debate político. No entanto, as discussões e deliberações sobre a política pública eram decididas entre gestores de OGs e ONGs noutro local.

Segundo entrevista concedida pelo ex-coordenador da Casa Guadalupana, a sua segunda passagem pela Rede Rua, em 2009, como coordenador do Pernoite Protegido, foi marcada pela percepção de uma mudança nos espaços de deliberação de políticas públicas. Nas reuniões da CRES os temas eram discutidos pelos profissionais de ONGs, mas as ações não eram efetivadas porque não tinham

poder deliberativo. A Reunião de Fluxos e Procedimentos ESCCA/Rua, que em 2005 era espaço deliberativo e de encontro de gestores, perdeu potência deliberativa, sendo as decisões tomadas noutra lugar e cabendo aos projetos se encaixar. Disse que todos perderam com esse tipo de gestão, os coordenadores, que não participavam das decisões sobre os projetos e os rumos da política; os técnicos, com perda de espaço nas reuniões entre serviços, e os educadores sociais de rua, que não mais participavam das reuniões externas com outros projetos. Disse ainda que a tendência de fechamento e de restrição de perfil de atendimento estava dada desde 2005, mas que a proposta de fechar o projeto Casa Guadalupana e acabar com a educação social de rua foi apresentada pela gestão da Assistência Social na reunião do *Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua*, em janeiro de 2009. Todos os coordenadores de projetos estavam presentes (Casa Guadalupana, Pernoite Protegido, Abrigo Especializado Masculino e Feminino, presidente do CMDCA e coordenadora da CRES), sendo proposta no lugar uma equipe mínima com um educador e um agente de saúde rodando o centro da cidade em um Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e levando os meninos para lugares fechados.

O Relatório de Avaliação e Planejamento de 2009 da CRES indica a retomada de reuniões quinzenais com participação assídua de representantes de serviços da Rede Rua, como República Assistida, Casa Guadalupana, Mano a Mano, Abrigo Feminino, Abrigo Masculino, Indicando Caminhos, Pernoite Protegido e raras participações de representantes do CRAÍSA e do COMEC. As pautas versaram sobre planejamento, seminário, discussão de temas (tipos de violência e violência policial, uso de drogas, saúde e saúde mental, internação no NADEQ e leitos noite do Hospital Ouro Verde, Sala de Transição, papel das crianças e adolescentes na construção de propostas) e visita aos projetos da Rede Rua (Pernoite Protegido, CRAÍSA, OSSJB - Sala de Transição, Indicando Caminhos, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) e República Assistida. Alguns temas específicos contaram com a participação de representantes de áreas afins, como o coordenador de saúde mental; representantes do MNMMR e de representantes da Secretaria de Cultura. Ocorrem outras atividades como discussões na PMC sobre o *Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua* (com participação apenas de gestores de OG e ONGs); atividades culturais com o

grupo popular Urucungos, Puítas e Quijêjes; conversa com Esmeralda Ortiz, autora do livro *Esmeraldo: por que não dancei*; preparação e realização da Pré-Conferência, Conferência Lúdica e Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de 2009 e participação de adolescentes atendidos pelos serviços da Rede Rua no Bloco EURECA.

Da tentativa de aproximação com as Secretarias de Saúde, Educação e Cultura, apenas a parceira com servidores públicos da Secretaria de Cultura teve desdobramentos.

- SM Cultura: estabeleceu-se com esta secretaria frutífera relação que fomenta e valoriza em rede ações e recursos oferecidos pelos dois lados: projeto de incentivo à leitura no Pernoite Protegido; oficinas de dramatização no MIS; saraus na Biblioteca Municipal; disponibilização de acervo áudio visual do MIS e projeto de poesias em muros vinculados ao Projeto Meninos românticos da Casa Guadalupana (RELATÓRIO CRES, 2009, p. 2).

Segundo a Resolução CMDCA nº 010/2009 (p. 2), as propostas de 2009 da CRES eram:

- Realização do Seminário CRES com temas a serem elencados na comissão, objetivando avaliar a rede e articular o Sistema de Garantia de Direitos, sociedade civil, universidades e poder público municipal. [...]
- Capacitação do grupo de trabalho articulado pela CRES através de consultorias com técnicos interdisciplinares da área de criança e adolescente para diagnóstico e publicação do funcionamento da rede de Campinas: compreensão do fenômeno situação de rua, compreensão de rede, amplitude, metodologias, indicadores, avaliação de impacto, elaboração de instrumentais. [...]
- Revisão da Resolução 40 do CMDCA de Campinas que regulamenta a “Política Municipal de Atendimento às Crianças e Adolescentes em Situação de Rua”.

No entanto, o Seminário CRES, com verba estimada de R\$ 7.000,00, a capacitação do grupo de trabalho por meio de consultorias com o recurso de R\$ 12.000,00 e a revisão da Resolução 40/2003 do CMDCA não foram realizados devido ao fato descrito em relatório pela coordenadora da CRES: “Ainda não temos entidade para receber recursos, estamos em negociação [...]”. (RELATÓRIO CRES, 2009). No final do ano o recurso voltou para o CMDCA.

No período de 2008-2009, outros serviços foram abertos e fechados. O projeto *Indicando Caminhos*, criado a partir da parceria entre o juiz da Vara da

Infância e Juventude, a Prefeitura Municipal de Campinas (PMC) e a Obra Social São João Bosco (OSSJB), fazia o mapeamento da Rede ESCCA/Rua através dos antigos Comissários de Menores e encaminhava para a PMC e SMCAIS, especificamente ao Programa de Enfrentamento à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua ESCCA/Rua. Havia desconfiança por parte de profissionais da rede de atendimento, em especial de técnicos e educadores a Casa Guadalupana e do Pernoite Protegido, a respeito da finalidade do trabalho e da destinação dos dados obtidos no mapeamento da Rede ESCCA/Rua pelos Comissários de Menores.

A *República Assistida*, um projeto intersetorial entre as políticas de assistência social e saúde, atendia a adolescentes em situação de rua acometidos por transtornos mentais e seus agravos em decorrência de abuso de SPA. Na composição profissional desse projeto, uma assistente social e uma arte-educadora que saiu da Casa Guadalupana integraram a equipe. Essa proposta intersetorial era interessante, mas, por falta de vontade política do CMDCA e da Secretaria de Saúde, acabou por ser extinto e a equipe técnica remanejada para um dos dois Centro de Atenção Psicossocial Infantil (CAPSi) - Centro Vivência Infantil (CEVI) e Espaço Criativo, sendo que o CAPS Infantil CEVI constitui-se numa nova reordenação do CRAÍSA.

Sobre a saúde do adolescente usuário de SPA ou em caso de internação, é preciso mencionar que o município contava apenas com atendimento para maiores de 18 anos. A Secretaria de Saúde, em parceria com o Hospital Candido Ferreira, dispunha do atendimento em saúde mental para adulto no Núcleo de Atenção à Crise em Saúde Mental (NAC), no Núcleo de Atenção à Dependência Química (NADEQ) e nos CAPS, sendo dois CAPS AD.

Em outubro de 2009, a Prefeitura Municipal de Campinas inaugurou o *Programa Tolerância Zero* e a *Operação Bom Dia Morador de Rua* por meio de decreto municipal.

DECRETO Nº 16.823 DE 27 DE OUTUBRO DE 2009

Dispõe sobre o Comitê Gestor de Fiscalização Integrada no Âmbito do Município de Campinas, composto pelos diversos órgãos e entidades municipais encarregados de promover ações que visem a combater a vulnerabilidade social da população em situação de rua, o uso nocivo da propriedade pelo não cumprimento de sua função

social e o uso e ocupação irregular do solo, das vias e demais espaços públicos

O Sr. Prefeito do Município de Campinas, no uso de suas atribuições legais, e

CONSIDERANDO a necessidade de intensificar as ações integradas entre os mais diversos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, no sentido de promover eficazmente políticas públicas destinadas a evitar o crescimento da população em situação de rua no Município de Campinas;

CONSIDERANDO a necessidade de promover ações conjuntas entre os diversos órgãos públicos e entidades da Administração Pública Municipal envolvida com a temática em referência, visando a possibilitar a inclusão social das pessoas em situação de rua e garantir-lhes minimamente o restabelecimento de sua dignidade humana;

CONSIDERANDO a necessidade de coibir o consumo de substâncias psicoativas e de estimular o tratamento da dependência química;

CONSIDERANDO a necessidade de, em conjunto com as Polícias Militar e Civil do Estado de São Paulo, coibir condições que estimulem práticas criminosas no Município de Campinas, em especial na região central e no entorno da antiga Estação Rodoviária “Doutor Barbosa de Barros” e do atual Terminal Rodoviário Multimodal de Campinas “Ramos de Azevedo”, bem ainda em outras áreas degradadas;

CONSIDERANDO a necessidade de intensificar as ações de fiscalização dos estabelecimentos comerciais em funcionamento no Município de Campinas, com vistas a inibir sua utilização irregular e/ou desvirtuada do interesse público, bem ainda a utilização inadequado do solo, vias e demais espaços públicos;

CONSIDERANDO a necessidade de impedir o abandono e a subutilização da propriedade privada, de modo que cada proprietário seja compelido a observar os preceitos constitucionais e as diretrizes urbanísticas preconizadas no Plano Diretor do Município de Campinas (Lei Complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006) relacionados ao cumprimento de sua função social.

DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Comitê Gestor de Fiscalização Integrada no âmbito do Município de Campinas, destinado a promover a integração das ações executadas pelos órgãos públicos e entidades da Administração Pública Municipal, destinado a perseguir os objetivos previstos no presente decreto.

Parágrafo único - O Comitê em referência terá caráter permanente e seu funcionamento dar-se-á por prazo indeterminado, até que sejam atingidos os objetivos que determinaram sua constituição.

Art. 2º O Comitê Gestor de Fiscalização Integrada será composto por representantes da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, com a parceria das Polícias Militar e Civil do Estado de São Paulo, e contará, sem prejuízo de outros, com representação obrigatória dos seguintes órgãos e entidades administrativas:

I - Gabinete do Prefeito;

II - Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos;

III - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social;

IV - Secretaria Municipal de Trabalho e Renda;

- V - Secretaria Municipal de Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública;
- VI - Secretaria Municipal de Saúde;
- VII - Secretaria Municipal de Urbanismo;
- VIII - Secretaria Municipal de Transportes;
- IX - Secretaria Municipal de Habitação;
- X – Secretaria Municipal de Infra-Estrutura;
- XI - Secretaria Municipal de Finanças;
- XII - SETEC - Serviços Técnicos Gerais;
- XIII - EMDEC;
- XIV - SANASA;
- XV - Informática de Municípios Associados S/A – IMA.

Parágrafo único - Cada órgão e entidade municipal disponibilizará os serviços e equipamentos públicos indispensáveis à realização das operações conjuntas, sendo imprescindível a participação da Guarda Municipal, do PROCON, do SAMU, da Vigilância Sanitária, do Conselho Tutelar e da Coordenadoria Setorial de Proteção Social Especial de Alta Complexidade - População Adulta em Situação de Rua, do CREAS da Criança e Adolescente e do Departamento de Uso e Ocupação do Solo.

Art. 3º O Comitê Gestor em destaque tem por objetivo:

- I - promover o cadastramento, acompanhamento e inclusão social da população em situação de rua, com vistas a estimular sua emancipação e a cessar sua permanência nas ruas de Campinas, através de ações especialmente desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social, pela Secretaria Municipal de Trabalho e Renda e pela Secretaria Municipal de Saúde;
- II - detectar, dentre as pessoas em situações de rua, a existência de usuários de substâncias psicoativas, para o fim de possibilitar-lhe o adequado tratamento de recuperação por dependência química;
- III - empreender os esforços necessários ao restabelecimento da dignidade humana das pessoas em situação de vulnerabilidade social, conferindo atenção especial à mulher, ao idoso, à criança e ao adolescente, valendo-se, para tanto, de toda a rede socioassistencial e de saúde disponível no Município de Campinas;
- IV - implementar ações dirigidas ao rígido combate da criminalidade no Município de Campinas, através de ações conjuntas entre a Guarda Municipal, a Polícia Civil e Polícia Militar;
- V - fiscalizar, autuar e lacrar, conforme seja o caso, todo e qualquer estabelecimento comercial que não esteja observando as normas legais atinentes ao uso e ocupação do solo, à proteção e defesa do consumidor e à vigilância sanitária;
- VI - fiscalizar a utilização do solo e demais espaços públicos, adotando as providências cabíveis no caso de constatada qualquer espécie de irregularidade;
- VII - promover a vistoria de imóveis em situação de abandono ou subutilizados, a fim de que seus proprietários sejam compelidos a dar-lhes efetiva destinação, de modo que cumpram integralmente a finalidade social da propriedade e deixem de servir como abrigo para a prática de crime e/ou para o consumo de substâncias psicoativas;
- VIII - identificar os locais que apresentam maior índice de criminalidade e concentração de pessoas em situação de rua e construir ações conjuntas que visem a solucionar os problemas advindos desta situação de vulnerabilidade social.

Art. 4º Fica atribuída ao Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos a coordenação dos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Gestor de Fiscalização Integrada, ao qual se reportarão todos os órgãos públicos e entidades administrativas envolvidos nas ações conjuntas. Parágrafo único - Com a finalidade de garantir o regular desenvolvimento e a efetividade das ações, o Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos poderá:

I - convocar reuniões com os órgãos e entidades administrativas integrantes do Comitê Gestor de Fiscalização Integrada, sempre que entender necessário planejar, implementar, avaliar e/ou reordenar as ações conjuntas;

II – oficiar a quaisquer órgãos da Administração Pública Direta e Entidades da Administração Pública Indireta, seja para requerer sua efetiva participação nas ações integradas, seja para promover sua inclusão no Comitê Gestor;

III - acionar os serviços e equipamentos públicos municipais necessários à adequada execução das ações operacionalizadas pelo Comitê Gestor, de modo que os órgãos e entidades envolvidos prestem o pronto atendimento às demandas urgentes e, quando necessário, destaquem equipes para atuarem em regime de plantão, respeitada a jornada de trabalho dos servidores públicos;

IV - convidar, segundo revelar-se necessário, para o fim de integrar o Comitê Gestor, quaisquer outros organismos não pertencentes à Administração Pública Municipal, tais como Conselhos, ONG's e órgãos pertencentes às demais esferas da Administração Pública.

Art. 5º Para que se possa dar maior efetividade às ações integradas, fica facultada a toda a população a possibilidade de oferecer denúncias relacionadas à temática inserida na competência do Comitê Gestor de Fiscalização Integrada, as quais serão recebidas especialmente por:

I - meio telefônico, através do número 156;

II - meio eletrônico, através de formulário disponibilizado na página eletrônica do Portal da Prefeitura Municipal de Campinas (www.campinas.sp.gov.br), com acesso por meio de atalho indicativo das operações desenvolvidas pela Administração Municipal;

III - disque-denúncia e central de atendimento da Guarda Municipal (153) e da Polícia Militar (190).

Parágrafo único - As denúncias colhidas pelo serviço 156, uma vez identificadas como sendo relacionadas à atuação do Comitê Gestor, deverão ser destacadas das demais denúncias recebidas, a fim de imprimir maior agilidade em sua tramitação.

Art. 6º Tendo em vista a necessidade de unificação das informações obtidas no decorrer das ações desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, bem ainda pelas polícias militar e civil, e buscando otimizar, padronizar e dar publicidade aos trabalhos, fica criado o Relatório Social Integrado e o Relatório Integrado de Fiscalização, os quais deverão conter todas as informações colhidas por cada uma das entidades e órgãos integrantes do Comitê Gestor.

§ 1º - Os relatórios a que se refere o presente artigo serão disponibilizados através de meio eletrônico, cuja criação, disponibilização e suporte técnico será de responsabilidade da IMA, a qual deverá atender às necessidades estabelecidas pelo Comitê Gestor de Fiscalização.

§2º - Além de criar e disponibilizar todas as ferramentas necessárias à utilização dos relatórios integrados, a IMA haverá de:

I - criar a interface de acesso ao Relatório Social Integrado e ao Relatório Integrado de Fiscalização, para que seja acessado pelos integrantes do Comitê Gestor, com possibilidade também de visualização por toda a sociedade, através da página eletrônica do portal da Prefeitura Municipal de Campinas (www.campinas.sp.gov.br), no qual haverá de conter atalho de acesso com o logotipo da ação integrada desenvolvida, identificado com os títulos "Operação bom dia morador de rua" e "Tolerância Zero";

II - manter, sob sua custódia e gerenciamento, o banco de dados contendo as informações alimentadas pelos órgãos e entidades envolvidos nas ações integradas;

III - criar as necessárias condições de segurança para alimentação do banco de dados com as informações obtidas nas operações, devendo ser disponibilizada uma única chave de acesso eletrônico para cada órgão e ente administrativo integrante do Comitê Gestor de Fiscalização Integrada, de sorte que cada qual será ainda responsável pelas informações prestadas e disponibilizadas à sociedade;

IV - implementar condições de visualização eletrônica de dados estatísticos, com base nas informações inseridas no Portal da Prefeitura Municipal de Campinas;

V - disponibilizar as informações referentes às ações desenvolvidas pelo Comitê Gestor, sobretudo no tocante às atribuições de cada um dos órgãos e entidades envolvidos;

VI - criar todos os mecanismos que permitam a captação das denúncias feitas pela sociedade civil através de formulário eletrônico disponibilizado para esse fim;

VII - desenvolver outras ações que sejam de sua competência, através de solicitação feita pelo Coordenador do Comitê Gestor de Fiscalização Integrada, com vistas a garantir a efetividade das ações conjuntas e a publicidade das informações.

§3º Será de responsabilidade do Diretor do PROCON o gerenciamento, padronização e centralização das informações prestadas pelos integrantes do Comitê Gestor de Fiscalização Integrada.

Art. 7º Sem prejuízo de outras informações, os relatórios integrados deverão obrigatoriamente conter:

I - no caso do Relatório Social Integrado:

- a) qualificação completa das pessoas atendidas;
- b) local de origem da pessoa atendida;
- c) condições determinantes para a situação de vulnerabilidade social;
- d) descrição das ações desenvolvidas e/ou encaminhamentos realizados;

II - no caso do Relatório Integrado de Fiscalização:

- a) endereço e a descrição dos estabelecimentos comerciais que tenham sido vistoriados, multados e/ou lacrados;
- b) endereço e a descrição dos imóveis não comerciais que tenham sido vistoriados, multados e/ou interditados;
- c) discriminação das irregularidades encontradas;
- d) discriminação das ações desenvolvidas.

Parágrafo único - Os relatórios integrados poderão conter outras informações que levem em conta as especificidades da atuação dos

órgãos públicos e das entidades administrativas pertencentes ao Comitê Gestor, sendo certo que cada qual deverá fazer constar os dados quantitativos concernentes às ações implementadas.

Art. 8º Ficam instituídas, no âmbito da Secretaria Municipal de Urbanismo, duas frentes de trabalho, sendo a primeira destinada, primordialmente, a compelir os proprietários de imóveis abandonados ou subutilizados a cumprir sua função social e, a segunda, destinada a impedir o funcionamento de estabelecimentos comerciais que não tenham a devida autorização do Poder Público ou que estejam desvirtuando essa autorização, em especial os estabelecimentos que causam perturbação ao sossego público.

§1º - Após efetivar o levantamento dos imóveis abandonados e subutilizados, bem como proceder às ações que lhe são de competência, a Secretaria Municipal de Urbanismo deverá elaborar relatórios detalhados à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e à Secretaria Municipal de Finanças, para que se possa, nos termos do artigo 177 da Constituição Federal e do Plano Diretor do Município de Campinas, tomar as ações necessárias ao adequado aproveitamento do imóvel, sob pena das sanções legais cominadas.

§2º - As ações referidas no “caput” e no §1º deste artigo deverão priorizar os imóveis situados na região central e no entorno da antiga Estação Rodoviária Doutor Barbosa de Barros e do atual Terminal Rodoviário Multimodal de Campinas.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10º Ficam revogadas as disposições em contrário.

Campinas, 27 de outubro de 2009

DR. HÉLIO DE OLIVEIRA SANTOS

Prefeito Municipal

CARLOS HENRIQUE PINTO

Secretário de Assuntos Jurídicos

DRA. ROSELY NASSIM JORGE SANTOS

Secretária-Chefe de Gabinete

(CAMPINAS, 2009).

O programa era administrado por um Comitê Gestor de Fiscalização Integrada (COFISC) que articulou várias Secretarias Municipais, entre elas: Segurança Pública, Saúde, Assistência Social, Trabalho e Renda e Urbanismo. A finalidade não confessada do Bom Dia Morador de Rua, era a higienização político-social da população de rua por meio de ações policiais, vexatórias e discriminatórias. Essa ação, denominada de força-tarefa, realizava o cadastramento e o encaminhamento da população de rua para a rede de atendimento ou para recâmbio ao município de origem. Uma ação pontual sem continuidade nos atendimentos causou a dispersão na anterior concentração e ausência de atendimento à população, identificando quem estava na rua como uma patrulha ideológica do Estado como bem argumenta Vicente Faleiros (1997). Outro mote dessa força-tarefa era a insistência da secretária da SMCAIS em anunciar que a grande maioria dos

moradores de rua adultos era de outros municípios da Região Metropolitana, o que desresponsabilizava o município de ações na área.

Com o aceno positivo da mídia local, o Programa Tolerância Zero e a operação Bom Dia Morador de Rua criminalizaram o usuário de SPA estigmatizando-o como traficante de drogas. Transformaram um problema social complexo em caso de polícia e criaram dilemas para o SUS, que dispunha apenas de dois leitos no Hospital Ouro Verde para internação de adolescente com dependência química e de dois CAPS AD no município. O excesso de encaminhamento para os serviços de saúde especializados – como CAPS AD, NAC, NADEQ – teve como consequência a impossibilidade de tratamento, seja porque a demanda não era espontânea e as pessoas não retornavam, seja porque não havia equipe e serviço suficientes para atendimento em larga escala.

Na citação abaixo extraí do site do Programa Tolerância Zero e da Operação Bom Dia Morador de Rua, visível ao público durante o ano de 2009, a concepção de cidadania do governo municipal com trabalho integrado entre Polícia Militar, Guarda Municipal e outras Secretarias na ação com o morador de rua e com relação à propriedade privada de imóveis na região central.

Tolerância Zero para o desrespeito e a criminalidade. Nota dez para a cidadania.

O Programa **Tolerância Zero** da Prefeitura de Campinas está transformando a nossa cidade. Bares e outros estabelecimentos comerciais estão sendo fiscalizados, autuados e, em alguns casos, até lacrados se prejudicarem a saúde ou não respeitarem o sossego da população.

O **Tolerância Zero** protege quem vive em situação de vulnerabilidade e, através da operação Bom Dia Morador de Rua, acolhe pessoas que vivem nas ruas, consumidores de álcool e drogas, com atendimento e encaminhamento especializados, resgatando a autoestima do cidadão de bem identificando os infratores.

O **Tolerância Zero** combate com rigor a exploração e o abandono de idosos, além de trabalhar para erradicar o abuso sexual de menores em Campinas. E entre outras inúmeras ações, o programa também interdita imóveis abandonados e invadidos, para acabar com o consumo e o tráfico de drogas nesses locais. Os primeiros resultados positivos já aconteceram. Os furtos na área central caíram em 30% e os roubos de veículos em toda a cidade diminuíram 38%. Isso é só o começo, porque vai melhorar ainda mais. É o **Tolerância Zero** para o desrespeito e a criminalidade. Nota dez para a cidadania. (CAMPINAS, 2009).

Na Cartilha de Segurança do Cidadão, Hélio de Oliveira Santos, Prefeito Municipal de Campinas, e Carlos Henrique Pinto, Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos e coordenador do COFISC, expressam satisfação com o alcance da ação “cidadã” da operação Bom Dia Morador de Rua, que se tornou marca do segundo governo do PDT.

A operação Bom Dia, Morador de Rua, que teve início no mês de outubro de 2009, consiste na abordagem cidadã daquelas pessoas que vivem em situação de rua em Campinas e no encaminhamento delas até o prédio do antigo terminal rodoviário da cidade, onde encontram uma vasta gama de serviços públicos colocados à disposição, notadamente aqueles de cunho socioassistencial, de emancipação e recolocação no mercado de trabalho, além de avaliação do estado de saúde do morador de rua, que ainda conta com o fortalecimento de alimentação e de demais cuidados especiais, como corte de cabelo etc.

Ou seja, o Bom Dia, Morador de Rua consiste em um exercício de cidadania. Trata-se de uma ação pública eficiente e focada em minimizar as desigualdades, em absoluto prestígio aos direitos sociais, com pretensão de fazer cumprir aquele que é o maior princípio constante de nossa Constituição Federal, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Por outro lado, é mister apontar que a grande maioria das pessoas em situação de rua atendida pelas edições do Bom Dia, Morador de Rua apresenta algum problema relacionado ao uso de álcool ou drogas, sendo o crack a mais consumida. Insta também apontar que, em alguns casos, foram encontradas pessoas foragidas da justiça ou em situação de criminalidade, o que ensejou a atuação da autoridade policial.

Além disso, foi também possível diagnosticar, ao longo de várias edições, que mais da metade das pessoas em situação de rua são oriundas de outras localidades, o que deixa clara a intenção de alguns municípios de “livrar-se” do seu morador de rua, “exportando-o” para cidades do porte de Campinas, de modo a desrespeitar os direitos fundamentais do indivíduo.

A assertiva acima, inclusive, chegou a ser relatada às autoridades policiais da cidade de Campinas por meio de boletins de ocorrência, de modo que as devidas investigações possam ser realizadas e os culpados por esses atos possam ser responsabilizados (Cartilha de Segurança do Cidadão, 2010, p. 4-5).

Sobre o Programa Tolerância Zero, o prefeito e o coordenador do COFICS apontam sua relevância social.

De outra banda, no que concerne às ações de fiscalização das operações denominadas Tolerância Zero, vários estabelecimentos foram autuados e/ou lacrados em virtude de descumprimento de normas de posturas, de defesa do consumidor e/ou de vigilância sanitária, colocando a salvo, assim, todos os cidadãos que de boa-fé valem-se dessas prestações de serviços.

Nas ações de fiscalização, o poder público sempre contou com a aprovação dos próprios frequentadores dos locais fiscalizados, não

sendo registrado qualquer incidente, o que denota a aprovação da população e a necessidade de intensificar as ações que pretendem garantir a salubridade, o sossego e a segurança dos indivíduos. Além do mais, em várias edições o Poder Público Municipal, contando com a atuação dos Conselhos Tutelares e do Comissariado de Menores, pode salvaguardar a integridade de muitos menores expostos das mais variadas formas em estabelecimentos comerciais, sendo recorrente a facilitação do uso de bebidas alcoólicas e o cometimento de outros crimes contra menores.

Por isso tudo, hodiernamente o COFISC, após as várias edições das operações Bom Dia, Morador de Rua e Tolerância Zero, está altamente capacitado e preparado para expandir e intensificar suas ações no âmbito da municipalidade de Campinas, para que se possa fazer sentir a presença do Estado, para que seja respeitada a ordem, a saúde, o sossego e, sobretudo, a dignidade humana dos mais desamparados. (Cartilha de Segurança do Cidadão, 2010, p. 6).

Outro objetivo escuso por trás do Programa Tolerância Zero, posteriormente noticiado na mídia local, foi a denúncia de prática de chantagem e extorsão de Carlos Henrique Pinto junto aos proprietários de estabelecimentos comerciais.

Após denúncia de corrupção relacionada à SANASA, a chefe de gabinete (esposa do prefeito, Rosely Nassim Santos), o prefeito municipal, o secretário de assuntos jurídicos (depois nomeado como secretário de cooperação nos assuntos jurídicos) e o secretário de comunicação foram afastados de suas funções, alguns presos temporariamente e respondem a processo criminal contra o patrimônio público. Rosely Nassim Santos foi apontada no relatório do Ministério Público como chefe do esquema de fraudes da SANASA e o ex-secretário Carlos Henrique Pinto como responsável pelo controle de pagamento de propina para a liberação de alvarás de bares e restaurantes e também foi acusado de formação de quadrilha no caso SANASA. Essa ação teve repercussão na mídia nacional (Jornal Nacional) no ano de 2011 e culminou na cassação do prefeito.

DECRETO Nº 17.243 DE 27 DE JANEIRO DE 2011

Altera o decreto nº 16.823, de 27 de outubro de 2009, que “dispõe sobre o comitê gestor de fiscalização integrada no âmbito do município de Campinas composto pelos diversos órgãos e entidades municipais encarregados de promover ações que visem a combater a vulnerabilidade social da população em situação de rua, ou uso nocivo da propriedade pelo não cumprimento de sua função social e o uso e ocupação irregular do solo das vias e demais espaços públicos”

O Prefeito do Município de Campinas, no uso de suas atribuições legais,

DECRETA:

Art. 1º Ficam alterados o *caput* e o parágrafo único do artigo 4º, o § 3º do artigo 6º e o § 1º do artigo 8º do Decreto nº 16.823, de 27 de outubro de 2009, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º Fica atribuída ao Secretário Municipal de Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública a coordenação dos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Gestor de Fiscalização Integrada, ao qual se reportarão todos os órgãos públicos e entidades administrativas envolvidos nas ações conjuntas.

Parágrafo único. Com a finalidade de garantir o regular desenvolvimento e a efetividade das ações, o Secretário Municipal de Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública poderá: [...]

Art. 6º

§ 3º Cabe ao Coordenador do COFISC delegar a responsabilidade pela administração e gerenciamento das informações prestadas pelos integrantes do Comitê Gestor de Fiscalização Integrada e inserida na ferramenta de gestão informatizada denominada “Sistema COFISC”. [...]

Art. 8º

§ 1º Após efetivar o levantamento dos imóveis abandonados e subutilizados, bem como proceder às ações de sua própria competência, a Secretaria Municipal de Urbanismo deverá elaborar relatórios detalhados ao Coordenador do COFISC, o qual deverá oficiar, dentre outras, a Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e a Secretaria Municipal de Finanças, para que, a par do disposto no artigo 177 da Constituição Federal e do Plano Diretor do Município de Campinas, possam adotar as ações necessárias ao adequado aproveitamento do imóvel, sob pena das sanções legais cabíveis.”

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Ficam revogadas as disposições em contrário.

Campinas, 27 de janeiro de 2011

DR. HÉLIO DE OLIVEIRA SANTOS

Prefeito Municipal

CARLOS HENRIQUE PINTO

Secretário De Cooperação Nos Assuntos Jurídicos

ANTONIO CARIA NETO

Secretário De Assuntos Jurídicos

(CAMPINAS, 2011).

Durante todo o ano de 2009 participei quinzenalmente da CRES como representante da Casa Guadalupana e, em função desses acontecimentos, desde junho 2010, participava mensalmente da CRES em reuniões ordinárias e extraordinárias. Em princípio o tema central das reuniões era o fechamento da Casa Guadalupana, depois a política pública para esse segmento, o reordenamento dos projetos para a RedeRua baseado na Resolução nº 109 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) e sobre a irresolubilidade da parceria para co-financiamento do Serviço Especializado em Abordagem Social.

É importante salientar que, desde 2009, ocorreu grande rotatividade de profissionais nos projetos Casa Guadalupana e Pernoite Protegido, sendo que vários educadores sociais de rua e técnicos foram afastados do trabalho por problemas de saúde, constando em diagnóstico médico adoecimento físico e psíquico. Os trabalhadores sofreram assédio moral no trabalho para executar ações conjuntas com a Secretaria de Segurança Pública nas ações da operação Bom Dia Morador de Rua, sendo pressionados a realizarem o “cadastramento” das crianças e adolescentes. Os educadores que se submeteram a esse tipo de assédio moral foram identificados pelos meninos como agentes repressores da polícia e da Prefeitura, o que acarretou a fragilização dos vínculos de confiança.

No início de 2010, ocorreram mudanças no trabalho da Casa Guadalupana, sendo criado o *Projeto Caleidoscópio* com a junção de todos os projetos desenvolvidos pela APOT com a justificativa da nova coordenação de troca de informações entre técnicos, qualificação do trabalho e articulação das duplas psicossociais.

Em março de 2010, a nova direção da APOT, especificamente a supervisora do segmento Rua, a secretária da SMCAIS e a presidente do CMDCA, apoiadas no discurso da Resolução nº 109 da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009, promovem mudanças estruturais no projeto Casa Guadalupana, agora nomeado como *Programa Guadalupana* (que engloba toda rede APOT) com a tentativa de junção da Casa Guadalupana e Pernoite Protegido em único local, o Pernoite funcionando 24 horas e desenvolvendo oficinas, com a pretensão de fechamento da Casa Guadalupana, o trabalho de educação social de rua sem sede e todo trabalho psicossocial da rede APOT sendo transferido para um único local longe do centro da cidade. Uma questão levantada pelos ex-educadores sociais era que a Casa Guadalupana recebia verba dos EUA para desenvolver o trabalho com criança e adolescente em situação de rua. Os profissionais que lá trabalhavam suspeitaram que tal verba fosse distribuída entre todos os serviços da APOT, por isso a transformação do projeto em um programa guarda-chuva.

Assim, desde abril de 2010 iniciou-se uma reconfiguração da rede de atendimento à situação de rua, vinculado à APOT, em que quase todos os profissionais dos projetos Casa Guadalupana e Pernoite Protegido foram demitidos. Segundo informações da nova coordenação do projeto, nas três últimas reuniões da

CRES (em 05 e 10/07/2010 e 09/08/2010), o trabalho desenvolvido pelos antigos profissionais - educadores sociais de rua e pelas duas equipes psicossociais (psicólogo e assistente social) da Casa Guadalupana – deixaria de existir, sendo reordenada e denominado como Programa Guadalupana¹³, com todos os serviços da Rede Rua executados por essa instituição.

Em junho de 2010, três educadores sociais de rua e um supervisor da Casa Guadalupana foram demitidos pela nova gestão da APOT, com a justificativa de redução de verbas e falta de perfil profissional. Uma educadora social de rua, a coordenadora do segmento Rua e a supervisora do Abrigo Feminino pediram demissão.

Nos meses de junho e agosto de 2010, participei das reuniões da comissão Criando Redes de Esperança do CMDCA sobre a pauta Fechamento da Casa Guadalupana, acompanhei também discussões com profissionais demitidos e efetivos dos projetos Casa Guadalupana e Pernoite Protegido sobre a política pública dirigida às crianças e adolescentes em situação de rua de Campinas, sendo que alguns profissionais se organizaram para participar de outras instâncias de controle social como do Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), Associação de Educadores e Educadoras do Estado de São Paulo (AEESP), movimentos sociais e conselhos de categoria profissional, entre esses o Conselho Regional de Psicologia (CRP/06).

Em duas reuniões da CRES (05 e 12/07/2010) foram questionados, pelos profissionais efetivos e demitidos do referido projeto e por demais serviços da rede rua, o fechamento da Casa Guadalupana, o processo de mudança de metodologia de trabalho e a demissão em massa e abrupta de profissionais, a forma de avaliação externa desses serviços e o processo decisório externo. Após a última reunião (09/08/10), foi comunicado o não fechamento do projeto, mas sua transferência de local. Nenhum educador social de rua foi contratado para ocupar a vaga dos três demitidos, ficando o serviço a cargo apenas de cinco educadores sociais de rua para toda a cidade. Em dezembro de 2010, todos os educadores foram demitidos, sendo extinto o projeto de educação social de rua de Campinas / SP.

¹³ O projeto Casa Guadalupana recebia investimento mensal de apoiadores norte-americanos. Com a mudança de nome do projeto para programa Casa Guadalupana abarcando todos os projetos da Rede Rua desenvolvido pela APOT, é possível que a verba fosse repassada para os projetos afins.

Na reunião da CRES de 04/10, havia como pauta a discussão da Tipificação por algum gestor da Secretaria de Assistência Social, mas fomos informados de que essa não aconteceria como informado, e que seria realizado um Seminário sobre o tema para toda a rede. Situação complicada, uma vez que essa discussão não passou por esse espaço legítimo de construção de políticas públicas. Essa postura da coordenação da CRES foi questionada.

Também havia como pauta a discussão do *Plano de Trabalho 2011 do Programa Guadalupana* (antiga Casa Guadalupana e que agora congregava todo complexo da APOT que atende a Rua). O Plano foi lido pela coordenadora do programa de forma superficial e breve sem apresentar esclarecimento sobre dúvidas que surgiram, pois argumentou que também tinha dúvidas e este estava em processo de construção. Foi afirmado, por ela, que o trabalho da Rede Rua seria reordenado segundo a Tipificação e o Edital (previsto para 15/10). Esse aspecto foi questionado porque, se assim acontecesse, tudo seria decidido pela gestão sem nenhuma participação ou questionamento dos parceiros de outros serviços e nem da sociedade civil garantida por esse espaço.

Uma educadora social de rua propôs a leitura da minuta que estava sendo construída pelo programa, situação que dias depois levou à sua demissão do projeto. Da leitura da minuta foi possível perceber que se tratava de uma cópia literal da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, precisamente do item Serviço Especializado em Abordagem Social. Outros temas dos quais se solicitaram esclarecimentos e não foram atendidos foram: gestão única de dois segmentos - criança/adolescente e adulto; abordagem conjunta de três demandas distintas: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa de Enfrentamento à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA) e Abordagem Social (atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua) e de terminologias das estratégias metodológicas da Abordagem Social como: busca ativa e pró-ativa, resolutividade, contratação de agentes de ação social.

A partir da leitura da minuta foi proposto que se fizesse uma discussão sobre esses aspectos antes da publicação do Edital de Cofinanciamento o que foi terminantemente negado pela coordenadora do Programa Guadalupana, pois eles estavam no aguardo do referido documento para se adequar a ele. Ela propôs inclusive que se esperasse a publicação do Edital para depois discutir a política. O

que é uma incoerência visto que, após publicação do Edital no Diário Oficial de Município, não há discussão, apenas adequação ao que está prescrito. Ao final da reunião ficamos sabendo que mais um educador social de rua havia sido demitido enquanto ela ocorria.

Em agosto de 2010, o Edital de Cofinanciamento para 2011 foi publicado em Diário Oficial e o que se pode observar é que, da minuta lida na reunião de 04/10 da CRES, foi retirada cada palavra do Edital, isso em consonância com a Tipificação. Diante disso, os ex-profissionais da Casa Guadalupana se reuniram novamente em 25/10, para avaliar possíveis estratégias de participação e intervenção no CMDCA, na CRES, no Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), na AEESSP, na Tribuna Popular.

O reordenamento dos projetos foi decidido entre gestores da SMCAIS e a nova direção da ONG APOT sem passar por reunião ordinária da Comissão Criando Redes de Esperança (CRES), vinculada ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e sem conhecimento prévio e discussão pública com os profissionais envolvidos e com a rede de serviços.

De abril a dezembro de 2010, oito educadores sociais de rua, uma assistente social e uma psicóloga foram demitidos do projeto Casa Guadalupana. Uma assistente social do projeto estava afastada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por motivo de adoecimento, a supervisora e o coordenador pediram demissão, a supervisora do Abrigo feminino pediu demissão e outros educadores contratados como cuidadores foram demitidos ou pediram demissão do projeto Pernoite Protegido, serviço em que ocorreu grande rotatividade de profissionais no período de 2010.

O relatório de 2010 da CRES descreve sucintamente o esvaziamento da reunião, a pretensão da gestão municipal de ampliar o atendimento do Pernoite para 24 horas e cita o processo de reestruturação da Casa Guadalupana.

Iniciamos o biênio 2010-11, convocando os parceiros pela lista de presença do ano de 2009, com participação da APOT – CASA GUADALUPANA E PER NOITE e outros.

No 1º encontro foi discutida com os representantes a proposta de fazer uma educação permanente com os educadores, buscando parceiros com outras comissões.

Com o passar dos meses as reuniões se tornaram esvaziadas, feita nova convocação e solicitada a presença das coordenadoras dos

CAPSiS, para esclarecimentos em relação aos fluxos da Saúde Mental.

Discussão sobre a ampliação do Per noite – de 12 para 24 horas, com ampliação de RH.

Em junho/julho reestruturação do Programa da Guadalupana, mudança de coordenador, avaliação de proposta – linha de cuidado. Devido às mudanças realizamos uma reunião ampliada para discussão do assunto (executiva do CMDCA, PMC Saúde Mental, CAPSi, parceiros, além dos profissionais da Casa Guadalupana e alguns meninos), a discussão então ficou encarregada de avaliar e participar da reestruturação da nova proposta.

A Instituição Padre Haroldo esclareceu a nova proposta, e traria o novo projeto – que estava em discussão.

No 2º semestre foi discutido o novo projeto, como novo esvaziamento das reuniões. Com presença de 3 representantes em algumas.

No final de 2010 com a chegada da Tipificação, chamamos para uma conversa e esclarecimentos sobre o assunto, com participação de representantes. Com formulação de esclarecimentos quanto à Abordagem Social de Rua para 2011 em Campinas.

No início de 2011 solicitação de ajuda financeira para o Bloco EURECA, em parceria com a Comissão da Proteção Básica. Solicitada nova convocação das diferentes Secretarias, parceiros e comissões para reestruturar o CRES para 2011. Onde será necessária a participação dos parceiros (50% + 1) para as reuniões serem deliberativas; e cada parceiro encaminhar pelo menos um representante para as reuniões.

Aguardo reunião do próximo 08/02/2011 às 14h, para estruturar o novo CRES (RELATÓRIO CRES, 2010).

O relatório da CRES de 2010 não é fidedigno ao ocorrido nas reuniões de 05 e 12/07/2010, pois há uma supressão total do tema de fechamento do projeto Casa Guadalupana, da participação crítica e em massa de profissionais da rede e das discussões entre educadores e técnicos da Casa Guadalupana e Pernoite Protegido, da presidente do CMDCA, da coordenadora do CREAS e de coordenadores de comissões do CMDCA.

Do final de 2010 e durante o ano de 2011 não houve co-financiamento para execução de projeto de educação social de rua ou, atendendo a nova nomenclatura, de Abordagem Social como designa a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009. Apenas no início do mês de dezembro de 2011, véspera da Natal e de compras no comércio, foi estabelecido cofinanciamento com a ONG *Disque Denúncia de Campinas*, presidida por um general aposentado. O projeto *Movimento Vida Melhor (MVM)* deu início à Abordagem Social com uma dupla de educadores, uma dupla psicossocial e um coordenador para atender às crianças e adolescente em situação de rua da cidade de Campinas.

É imprescindível salientar que durante todo o ano de 2011 o município de Campinas, cidade de porte metropolitano, ficou sem o atendimento de educação social de rua contando apenas com os serviços especializados e institucionalizados (Pernoite Protegido e Abrigo Especializado Masculino e Feminino). Situação que deflagra o não atendimento de crianças, adolescentes e jovens em situação de rua, a ida dos meninos para a periferia nos mocós e sua sistemática internação (privação de liberdade na Fundação Casa e sistema prisional) como tendência à institucionalização. A implantação de um projeto no fim do ano corrente e consequentemente do cofinanciamento apenas faz pensar na preocupação da gestão da assistência social com o final de ano, ou melhor, com as antigas formas de cercear a circulação dessa população nas ruas centrais da cidade no período natalino, a chamada Operação Papai Noel. Traz para a cena principal o binômio: assistência e repressão.

Algumas reflexões acerca do Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013 e do Suplemento sobre Cofinanciamento, ou seja, do Edital 2011 publicado em Diário Oficial do dia 09/10/2010 nº 9.666, ajudam a perceber as mudanças para o segmento Rua.

O Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013 (p. 8-9), seguindo a diretriz da Tipificação Socioassistencial, coloca uma nova forma de atuação do CREAS na política de cofinanciamento. No item de Proteção Social Especial de Média Complexidade, nos atemos à Abordagem Social,

Em março de 2008, o CREAS foi organizado, a partir de três programas já existentes no Município, quais sejam: PETI – Programa para Erradicação do Trabalho Infantil, incluído no Programa Convivência e Cidadania, VDCCA – Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes, e o ESCCA-Rua – *Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes em Situação de Rua*. Duas duplas psicossociais foram escolhidas entre os servidores públicos da própria secretaria, para compor a equipe de análise e diagnóstico dos casos encaminhados pelos Conselhos Tutelares do Município e pela Vara da Infância e da Juventude – VIJ, além da própria Rede de Proteção Social do Município, para inserção das famílias, especialmente, no Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes – VDCCA, que já possuía um fluxo de atendimento estabelecido por meio de Resolução do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA.

1.1.1. SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL
DESCRIÇÃO:

Serviço ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, mendicância, exploração sexual comercial, situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens e outros.

O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos.

O Serviço Especializado em Abordagem Social terá gestão única com equipes de trabalho distintas, uma para abordagem de 0 a 17 anos e 11 meses, sem a presença de familiares, e outra para abordagem de pessoas acima de 18 anos e grupo familiar.

PÚBLICO ALVO:

Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos (as) e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.

DIRETRIZES:

Priorizar o atendimento nos territórios de maior incidência de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, exploração sexual comercial, mendicância, e situação rua, conforme indicativo destes fenômenos [...]. (PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2010).

No Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013 (p. 9) foi definido e publicizado o reordenamento da rede Rua segundo diretrizes da Tipificação e referendado como se tivesse ampla participação dos parceiros da rede, o que não ocorreu.

Atualmente a Proteção Social Especial de Média Complexidade vem passando por um processo de reordenamento com ampla participação dos profissionais dos Serviços que compõem a Coordenadoria Setorial de Proteção Social Especial de Média Complexidade, tendo por referência a recente Resolução CNAS nº 109, de 11/11/2009, e para os anos de 2010-2013 [...]

_ Serviço Especializado em Abordagem Social, em estruturação, em composição com o Serviço de Abordagem do Programa Convivência e Cidadania e do SARES – Serviço de Acolhimento e Referenciamento Social. (PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2010).

No final de 2010 são fechados os serviços que atuavam com a educação social de rua: a Casa Guadalupana (situação de rua) e a Convivência e Cidadania (trabalho infantil) e os projetos de ESCCA desenvolvidos pelo CEDAP ficando sem cofinanciamento para 2011. No Suplemento sobre Cofinanciamento para 2011 publicado em Diário Oficial do dia 09/10/2010 nº 9.666 (p.1), evidencia-se a política

neoliberal, do mínimo social e o máximo de repasse de verba as ONGs de todos os matizes.

DECRETO Nº 17.178 DE 08 DE OUTUBRO DE 2010

Dispõe sobre a Instrução e Tramitação dos Processos Administrativos referentes aos pedidos de cofinanciamento da rede executora de assistência social do Município de Campinas para o exercício de 2011, com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social.

O Prefeito do Município de Campinas, no uso de suas atribuições legais,

DECRETA:

Art. 1º Os pedidos de cofinanciamento das ações da rede executora de Assistência Social com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS observarão ao disposto neste Decreto.

Parágrafo único. As entidades e organizações de assistência social que apresentarem o pedido de cofinanciamento de que trata o caput deste artigo deverão estar inscritas ou inscrever os seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e aquelas que atuam com crianças e adolescentes também devem ter os seus programas devidamente registrados no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

Campinas, 08 de outubro de 2010. (CAMPINAS, 2010).

Diante do exposto, são observáveis as contradições no processo de implementação de uma política efetivamente pública, como a ampliada rede de cofinanciamentos, contrariando o SUAS, que prevê a retomada pelo Estado via Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e projetos da Proteção Social Básica, Média e Alta Complexidade, já que a execução de todo o trabalho da rede socioassistencial é terceirizado. Há prazo para que essa retomada integral aconteça em âmbito nacional. Assim, na contra-mão das diretrizes do SUAS, mas legalmente justificado por insuficiências de recursos humanos e infraestruturais, a prefeitura de Campinas continua a privilegiar os cofinanciamentos, ou seja, execução privada dos serviços públicos.

Assim, o que era discutido numa reunião ordinária da CRES entre ex-profissionais da Casa Guadalupana, da gestão da Assistência Social e da nova gestão da APOT agora toma o âmbito legal de Edital de Cofinanciamento, ou seja, a ONG que quiser atuar na área terá que se enquadrar e executar o que a política municipal prescreve.

Não há lugar na cidade para a população de rua nem política pública que ofereça um trabalho educativo com proposta de espaços de sociabilidade, apenas de retirada dos meninos da rua por meio de encaminhamentos para locais fechados e de institucionalização. Também não há espaço nesta rede para educadores sociais de rua críticos, estes são demitidos e desqualificados publicamente na Rede RUA.

Em setembro de 2011, o Programa Tolerância Zero e a Operação Bom Dia Morador de Rua, marca do governo Hélio, foram revogados no breve governo de Demétrio Vilagra (PT). No governo de Pedro Serafim (PDT), escolhido por eleição indireta, o Programa Tolerância Zero foi retomado sem alarde midiático e outras ações policiais foram implantadas como a ação contra o crack, criminalizando os usuários de SPA. É importante frisar que a higienização político-social de morador de rua infanto-juvenil e adulto do centro da cidade tinha como intenção a faxina urbana na área central da cidade, objeto de valorização da especulação imobiliária.

DECRETO Nº 17.403 DE 14 DE SETEMBRO DE 2011

Revoga os Decretos nº 16.823, de 27 de outubro de 2009, nº 16.880, de 09 de dezembro de 2009 e 17.243, de 27 de janeiro de 2011, que dispõem sobre o Comitê Gestor de Fiscalização Integrada no âmbito do Município de Campinas

O Prefeito do Município de Campinas, no uso de suas atribuições legais,

DECRETA:

Art. 1º Ficam revogados os Decretos nº 16.823, de 27 de outubro de 2009, nº 16.880, de 09 de dezembro de 2009 e nº 17.243, de 27 de janeiro de 2011, a Ordem de Serviço nº 2 da SMAJ, de 02 de dezembro de 2009 e a Ordem de Serviço nº 645, de 24 de maio de 2010.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.
Campinas, 14 de setembro de 2011

DEMÉTRIO VILAGRA

Prefeito Municipal

ANTONIO CARIA NETO

Secretário De Assuntos Jurídicos
(CAMPINAS, 2011).

Acerca do relatório do biênio 2010-11 do CRES, a coordenadora registra o esvaziamento da comissão ao longo de 2011 e a parca adesão dos parceiros da rede de atendimento.

Após a posse em janeiro de 2010, foi convocada uma reunião para iniciarmos os trabalhos da CRES. O convite foi feito pelos emails das atas anteriores, com a primeira reunião em fevereiro de 2010.

Entre os participantes: representantes da Instituição Padre Haroldo, Conselho Tutelar, Centro de Referência, Educadores de outras entidades.

As reuniões ocorreram mensalmente, com algumas reuniões com participação de várias entidades – CT, CAPSi (CEVI e ESPAÇO CRIATIVO), Instituição Padre Haroldo, EURECA (em 02 reuniões, outros parceiros (FEAC e outros).

Foi feito cronograma com a solicitação de seminários, fóruns de debate, oficinas e outros, com verba destinada em 2010, devido à não adesão dos representantes da CRES, a programação não se concretizou.

Em dezembro de 2010 o grupo EURECA procura a CRES para parceria no carnaval de 2011, sendo discutida com outras Comissões e deliberada uma verba para o mesmo.

A partir de 2011, foi realizada nova tentativa de reestruturação da CRES, com novo convite para os parceiros, sendo enviados convites para as Secretarias – Cultura, Esporte, A. Social, Educação e outros parceiros. Iniciadas as conversas e ocorreram demandas para Seminários e outras ações.

As reuniões se mantiveram mensais com participação de entidades, ocorrendo no decorrer do ano um esvaziamento das reuniões com participação de dois ou três representantes. Mas mesmo assim ocorreram dois seminários – Casa das Expedições e Lua Nova, com participação de várias entidades;

Após os Seminários não houve outras reuniões devido à baixa adesão dos parceiros. Opto por manter as reuniões e as demandas para serem estudados e reiniciados no ano de 2012.

Em 2012, com a eleição do CMDCA, houve outra reorganização na composição paritária entre OG e ONGs, sendo que apenas dois representantes de movimentos sociais compuseram a gestão 2012-2014, do CRP/06 e da AEESP. Nesse ínterim os conselheiros assumiram as coordenações das comissões técnicas, entre eles, a representante da AEESP retomou o trabalho da CRES.

Na reunião de 07/03/2012 da CRES, foram discutidas as seguintes pautas: reestruturação das comissões técnicas unificando CRES, VDCCA e ESCCA; demanda da gestão anterior ou seguir o critério do SUAS e transformar as comissões em proteção básica, média e alta complexidade. Tais pautas foram intensamente debatidas entre os profissionais dos serviços que participaram da reunião, os quais questionaram o engessamento das comissões do CMCDCA com a política de Assistência Social, as mudanças vindas da gestão anterior e o pouco tempo de discussão devendo o tema ser levado para a reunião intercomissões (reunião ampliada) para que as decisões não fossem tomadas rapidamente sem a reflexão adequada.

Refletimos sobre o argumento da atual gestão, de esvaziamento não só da CRES, mas também das comissões ESCCA e VDCCA. Analisamos o contexto na cidade para que este esvaziamento ocorra com o desmonte de equipamentos (desde 2010), limpeza urbana e política de Tolerância Zero. Portanto, o esvaziamento das comissões e a atual proposta de reformulação apresentada é nada menos do que o reflexo dos acontecimentos engendrados na cidade, enviesada pela formatação da política de assistência social. [...] Portanto, retalhados os serviços temos como consequência direta o esvaziamento das comissões. A queixa de esvaziamento e desarticulação é a mesma na comissão de VDCCA e Proteção Básica. Afinal, as comissões são em geral compostas por representantes de entidades assistenciais e servidores da Secretaria de Assistência Social. A comissão de proteção básica esteve focada em cursos, seminários e eventos, assim como a comissão de ESCCA gira, basicamente, em torno do Evento 18 de Maio, para depois voltar a se desarticular, alegam os participantes da reunião. Permanece a questão de como trazer outros setores para participar das comissões. Em relação à reestruturação das comissões, a proposta é que o debate seja primeiro feito dentro do CMDCA. (ATA CRES. 2012).

Em 26/03/2012, na reunião de Planejamento, foram levantadas as propostas de reestruturação das comissões de ESCCA, Rua e VDCCA, pauta da coordenação da CRES, da presidência anterior do CMDCA e viabilização de reuniões conjuntas com as referidas comissões para tratar de temas comuns. Foi avaliado o processo de esvaziamento da CRES de 2009 a 2011; pensou-se na rearticulação de profissionais e serviços da rede por meio da realização das reuniões na sede dos serviços da rede; discutiu-se o apoio financeiro e logístico da CRES a dois eventos: o 18 de Maio com o Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e o Bloco EURECA e duas propostas da CRES para 2012: realização de um Seminário de Avaliação das Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua em Campinas.

Na reunião de 26/04/2012 as discussões versaram sobre a proposta de reorganização das comissões segundo o modelo do SUAS na qual foi sugerida a manutenção das comissões específicas (CRES, ESCCA, VDCCA) e a necessidade de uma discussão mais ampliada. Foram discutidos o Plano de Ação para 2012 – com o Seminário de Avaliação das Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua em Campinas com verba estimada em 15 mil reais – e a conjuntura de Campinas e as políticas para o segmento Rua – com o fechamento de

vários projetos com justificativas de adequação à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e as consequências negativas para o atendimento.

O grupo conversou sobre a conjuntura social e política da cidade, de desmonte de equipamentos, da política de higienização urbana e do Tolerância Zero. Refletimos sobre o fechamento de equipamentos como a Casa Guadalupana, o Indicando Caminhos, a República Assistida e como o CRAISA mudou o foco de atendimento (virou Caps-i), o que influenciou diretamente no atendimento a crianças e adolescentes em Situação de Rua. Situações que contribuíram para o esvaziamento desta comissão. Muitos equipamentos da rede de assistência social foram reformulados pela administração pública com a justificativa de adaptação à tipificação do SUAS.

Outras três reuniões giraram em torno do mesmo tema e depois foram suprimidas com as atribuições dos conselheiros do CMDCA com a eleição do Conselho Tutelar. Nesta gestão 2012-2014, a representante da AEESP e coordenadora do CRES no CMDCA sofreu perseguição política por parte de um conselheiro de ONG e do presidente do CMDCA; situação que, no final de 2012, culminou na sua carta de renúncia.

Aos Movimentos Populares,
Aos Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente,
À Rede de Defesa dos Direitos e à Sociedade de Campinas,
A AEESP tem em seu quadro de diretores e associados militantes e trabalhadores que há mais de duas décadas vêm atuando na cidade e no Estado de São Paulo na luta pela defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes.
Como militantes, participamos do processo de elaboração do primeiro Projeto de Lei de criação do Conselho Tutelar na cidade, do Fórum Municipal DCA, da criação do GRUDECA (Grupo de Estudo da Criança e do Adolescente), da criação da Comissão Local do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e coordenamos as duas edições do Bloco EURECA (Eu Reconheço o Estatuto da Criança e do Adolescente) na cidade.
Participamos ativamente de todas as Conferências DCAs realizadas, colaboramos com a construção de vários planos municipais e estivemos presentes em inúmeras comissões do CMDCA de Campinas.
Ajudamos a construir o regimento deste CMDCA e a garantir a participação dos movimentos populares neste. Aliás, Campinas é um dos poucos CMDCA que garante essa participação que muitas vezes confronta com os interesses de quem quer fazer desse espaço sua propriedade.
Ao longo do ano de 2012 alguns membros da diretoria deste CMDCA de Campinas procederam ataques sistemáticos contra nossa representação neste conselho, comprometendo nossa condição de

atuar propositivamente como representante do segmento de movimentos populares.

Nossa luta em defesa da construção de políticas públicas de qualidade destinadas à população infanto-juvenil é reconhecida local, estadual, nacional e internacionalmente.

A opção de participar do CMDCA representou nossa predisposição para contribuir mais efetivamente para este processo institucional de construção das políticas públicas em Campinas e os obstáculos que estes representantes da elite criaram à nossa atuação vêm impossibilitando essa contribuição.

O presidente do CMDCA, soubemos recentemente, é réu em processo criminal por receptação de carga roubada. Esta condição, incompatível com a função de conselheiro de direitos, jamais foi informada aos demais conselheiros e representa o limite do intolerável, especialmente quando se soma a uma atuação pessoal que sistematicamente desrespeita as deliberações coletivas, em conduta anti-democrática, despótica e oposta aos pressupostos de um espaço de controle social.

Por tudo isto, considerando que o CMDCA de Campinas vem, ao longo desta gestão, abrindo mão de sua responsabilidade com a elaboração de políticas públicas de qualidade para nossas crianças e adolescentes, para uma diretoria que tem se mostrado incapaz de atuar conforme os princípios democráticos que este espaço pressupõe, a Associação dos Educadores e Educadoras Sociais do Estado de São Paulo (AEESP) apresenta sua renúncia em caráter definitivo e irrevogável a partir de 5 de novembro de 2012 ao assento como representante das entidades com atuação junto aos movimentos populares no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Campinas.

Reafirmamos o compromisso de continuarmos na luta como movimento social, na defesa implacável do direito da criança e do adolescente, dos Direitos Humanos e por relações sociais mais justas, solidárias e éticas, razão pela qual exigimos a imediata renúncia do senhor presidente deste CMDCA, Jairo Pereira Leite, cuja condição de réu em processo criminal, ocultada deste CMDCA e das entidades assistenciais que o elegeram, é incompatível com o cargo ocupado.

Campinas, 5 de novembro de 2012. (CARTA DE RENÚNCIA, 2012).

O abaixo-assinado de apoio à representante da AEESP no CMDCA ajuda perceber os descaminhos da trama municipal.

Abaixo-assinado apoio à representante da AEESP no CMDCA Campinas

Para: CMDCA Campinas - Prefeito Municipal de Campinas - Câmara Municipal de Campinas

Desde o início do ano de 2012, nossa representante no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Campinas, e mais recentemente a Associação dos Educadores e Educadoras Sociais do Estado de São Paulo (AEESP) diretamente, tornamo-nos alvo de uma articulação entre dois representantes de entidades assistenciais – ambos membros da executiva – que, com apoio de uma procuradora da secretaria de cidadania, vêm

ardilosamente construindo falsas ações administrativas contra nós. Nada disso seguiu o procedimento devido - discussão e deliberação no plenário do CMDCA, que desconhecia a questão. Este é o espaço de controle social para o qual fomos legitimamente eleitos. É mais uma situação que representa a perseguição e criminalização aos movimentos sociais populares que vem ocorrendo em Campinas, como de resto, por todo o país. O que vem ocorrendo:

1- finalizado o processo eleitoral, em dezembro passado, dois ex-membros da comissão eleitoral oficiaram à secretária de assistência (SMCAIS) tentando impedir nossa representante de tomar posse. Este documento tramitou secretamente entre prefeitura e a executiva do CMDCA por quase dois meses. Produzimos uma resposta àquela tentativa de golpe, quando tivemos acesso, contra a vontade deles;

2- ao perceberem que nossa resposta inviabilizou a primeira tentativa de golpe, estes dois conselheiros abriram um novo questionamento, alegando que nossa representante demorou a devolver aquele documento, tentando responsabilizá-la administrativamente. Ela foi intimada a prestar esclarecimentos na secretaria de negócios jurídicos;

3- orientados por uma advogada, procuradora da SMCAIS, eles enviaram ofício à nossa sede, em espaço compartilhado com a CUT Campinas, e abriram um novo rumo de perseguição à nossa representante, tentando agora cassá-la com o argumento de que nossa associação não existe naquele endereço;

4- para concluir, “ameaçam” em publicação no Diário Oficial “denunciar-nos” com a alegação de que nossa sede não seria na CUT Campinas, que compartilhamos;

5- Tudo foi feito às escuras, sem transparência, assessorados por comissionados;

6- Estas atitudes nos parecem cortina de fumaça para nos tirar a atenção sobre outras ações e interesses escusos. Por que estarão fazendo tanta força para nos impedir de atuar no controle social?

Basta! Precisamos de uma ação política que force estes conselheiros a parar com estes desmandos.

Antes de encerrarmos, é importante fazer um registro histórico: o CMDCA de Campinas foi, por muito tempo, um dos únicos a incluir os movimentos populares entre seus segmentos representados, conquista dos movimentos populares que, na luta, enfrentaram os setores conservadores da cidade. Nos últimos anos, esta conquista vem sofrendo repetidos ataques por parte dos setores conservadores da cidade que desejam excluir-nos dos espaços legítimos de controle social.

Manifestamos repúdio a estas condutas e apoio à representante da AEESP, que vem sofrendo diretamente com estas ações e sua repercussão no ambiente de trabalho. (ABAIXO ASSINADO, 2012).

Outra questão gravíssima é o fato de o presidente do CMDCA estar na condição de réu em processo criminal por receptação de carga roubada e, depois de denúncia pública, permanecer no exercício da função. No Diário Oficial de 13 de dezembro de 2012, nas páginas 8 e 9, o presidente do CMDCA declara nula a representação da AEESP neste conselho.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ATOS DO CONSELHO. RESOLUÇÃO Nº 031/12

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente / CMDCA - Campinas, criado pela Lei Municipal nº 6574 de 19 de julho de 1991 e alterada pela Lei Municipal nº 8484 de 04 de outubro de 1995, no âmbito de sua competência legal, conforme deliberação em Reunião Extraordinária de 26 de novembro de 2012.

RESOLVE:

Com fundamento nos pareceres jurídicos exarados no processo administrativo n.º 2012/10/40798, DECLARAR NULA a representação da "AEESP- Associação dos Educadores e Educadoras Sociais do Estado de São Paulo" junto a este Conselho e CONVALIDAR os Atos da representante enquanto membro do Colegiado, em tudo aquilo que fora praticado pela mesma resultante de indicações e comissões, bem como os atos do CMDCA conforme deliberações nas datas abaixo:

13/01/2012- Posse

24/01/2012- Eleição da diretoria executiva

31/01/2012- Reunião Ordinária

07/02/2012- Reunião Ordinária

28/02/2012- Reunião Extraordinária

06/03/2012- Reunião Ordinária

09/03/2012- Reunião Extraordinária

27/03/2012- Reunião Extraordinária

03/04/2012- Reunião Ordinária

17/04/2012- Reunião Extraordinária

08/05/2012- Reunião Ordinária

14/05/2012- Reunião Extraordinária

29/05/2012- Reunião Extraordinária

05/06/2012- Reunião Ordinária

26/06/2012- Reunião Extraordinária

28/06/2012- Reunião Extraordinária

10/07/2012- Reunião Ordinária

17/07/2012- Reunião Extraordinária

20/07/2012- Reunião Extraordinária

31/07/2012- Reunião Extraordinária

02/08/2012- Reunião Extraordinária

07/08/2012- Reunião Ordinária

21/08/2012- Reunião Extraordinária

28/08/2012- Reunião Extraordinária

04/09/2012- Reunião Ordinária

11/09/2012- Reunião Extraordinária

19/09/2012- Reunião Extraordinária

25/09/2012- Reunião Extraordinária

02/10/2012- Reunião Ordinária

11/10/2012- Diplomação Conselheiros Tutelares

16/10/2012- Reunião Extraordinária
Campinas, 07 de dezembro de 2012

JAIRO PEREIRA LEITE
PRESIDENTE DO CMDCA
(CAMPINAS, 2012)

O controle centralizado do CMDCA continuou com o desmando da presidência do CMDCA e a CRES tornou-se um espaço em que gestores de OG e ONGs comunicam aos participantes das reuniões ordinárias e extraordinárias a política pública para o segmento Rua, que é decidida em outro local.

Na disputa eleitoral para o mandato de 2013-2016, o debate político traz à tona concepções sobre a criança e adolescente em situação de rua e rouba a cena com o apoio público do presidente do CMCDCA e de presidentes de ONGs ao candidato Jonas Donizetti do PSB. O debate público acerca do Projeto de Lei nº 767/96, do então vereador Jonas Donizetti, que dispõe sobre a criação do “Programa Menores da Feira” no Município de Campinas, coloca crianças e adolescentes em situação de rua na condição de trabalho infantil contrariando o ECA, o que indicia o vir a ser dessa política.

No início do segundo mandato de Hélio de Oliveira Santos (2009-2011) foi realizado o Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua, o qual deu a diretriz da política pública para esse segmento com priorização de retirada da rua, encaminhamento para serviços especializados e repressão policial. Dois serviços foram abertos e fechados no período de um ano, o *Indicando Caminhos*, que explicitava a tendência de vigilância e controle da rede ESCCA/Rua com ação dos comissários de menores, e a *República Assistida*, com uma proposta intersetorial de moradia assistida para população de rua juvenil (17 a 19 anos). No final de 2009, foi implantado o Programa Tolerância Zero e a operação Bom Dia Morador de Rua por meio de uma ação integrada entre Secretarias da Administração Municipal e a polícia civil e militar. A operação Bom Dia Morador de Rua foi uma política de higienização político-social que visava retirar o morador de rua das vistas da sociedade criminalizando o morador de rua e o usuário de SPA, principalmente de crack. O Programa Tolerância Zero visava autuar proprietários de imóveis abandonados e fiscalizar estabelecimentos comerciais (bares e restaurantes) na região central da cidade, situação conveniente à especulação imobiliária.

No final de 2010, foram fechados os serviços de educação social de rua, ou seja, a Casa Guadalupana (situação de rua), Convivência e Cidadania (trabalho infantil) e projetos de ESCCA, não sendo renovados os cofinanciamentos. No processo de cofinanciamento para Abordagem Social, nenhuma ONG apresentou projeto para desenvolver o serviço. Desse modo, durante todo o ano de 2011 o

município ficou sem a execução da Abordagem Social, sendo inaugurado um projeto apenas em dezembro de 2011, denominado *Movimento Vida Melhor (MVM)*, que dispunha de dois educadores sociais e uma dupla psicossocial para atender toda demanda de crianças e adolescentes em situação de rua.

Como se pode perceber, nos últimos anos os espaços de consolidação da democracia participativa e de controle social, como, por exemplo, a CRES, deixou de ser o *lócus* efetivo de discussão, fiscalização e controle social das políticas públicas. Apesar do esforço de participação dos profissionais da rede Rua no ano de 2009 e início de 2010 e de 2012, as discussões eram tomadas entre gestores de OG e ONGs em outro local.

5.7. A particularidade da política pública de assistência social em Campinas nos últimos anos: entre assistência e repressão

Na cidade de Campinas, principalmente a partir a administração pública do prefeito Hélio de Oliveira Santos (PDT)¹⁴, a política de assistência social é quase totalmente terceirizada, gerida por meio da parceria público-privada entre a Secretaria de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS), as ONGs e entidades do terceiro setor com o cofinanciamento de serviços, programas e projetos que se renovam anualmente. A gestão dos níveis de complexidade e dos conselhos de políticas e de direitos é ocupada por servidoras públicas e por coordenadores de ONGs cofinanciadas que se alternam nos cargos mantendo o mesmo modo de política. Desse modo, a execução do SUAS em Campinas se dá por meio de ONGs que concorrem por recursos públicos anualmente. A execução dos trabalhos é orientada por terceirizações, expressando a política neoliberal do Estado mínimo, situação antagônica à prescrição do SUAS, que prevê a gestão e a execução pública da política de Assistência Social.

A terceirização dos serviços na implantação do SUAS tem se constituído na ausência de uma política efetivamente pública e na precarização das relações e condições de trabalho. As consequências nas relações de trabalho são a baixa

¹⁴ Hélio de Oliveira Santos, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), governou a cidade de Campinas / SP por duas gestões, sendo a última abreviada por cassação de mandato (2005-2008; 2009-2011).

remuneração, a flexibilidade das relações de trabalho, a ausência de concurso público, o assédio moral, o adoecimento físico e psíquico no trabalho com laudo médico e a desqualificação profissional no ambiente de trabalho e na rede de serviços quando algum trabalhador questiona o poder instituído. Essa situação fragiliza a continuidade da política em função da rotatividade de profissionais na rede de serviços e conseqüentemente na descontinuidade do trabalho, esgarçando vínculos entre profissionais e usuários. No que concerne às condições de trabalho na parceria, temos ausência de transporte para visitas domiciliares e institucionais, exigência de relatórios quantitativos e de produtividade no atendimento e risco no ambiente de trabalho.

As ONGs têm faixas salariais diferentes para as diversas categorias e segmentos profissionais com coberturas diferentes para OGs e ONGs, o que fragiliza a continuidade da política em função da rotatividade de profissionais na rede de serviços. Por exemplo, na APOT, a contratação de educadores sociais é feita por meio de diferentes modalidades, mas com o desempenho da mesma função - monitor, cuidador, educador social. As modalidades de contratação profissional permitem exercer a mesma função com carga horária e faixa salarial diferenciada separando e colocando em disputa a classe trabalhadora.

Questão fundante da política da assistência social é a condição de direito do cidadão, circunstância fragilizada em Campinas, uma vez que as executoras de serviços são, na sua maioria, terceirizadas e constituídas por entidades filantrópicas e religiosas que imprimem sua “missão”, contrariando a perspectiva de direitos como prescreve o SUAS, constringendo os usuários à participação obrigatória em cultos de diversos matizes religiosos. A laicidade de qualquer política social é uma conquista social que deve ser preservada.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), na condição de espaços políticos da sociedade civil, são ocupados por ONGs cofinanciadas que comungam da política implantada, havendo pouca margem para o questionamento. Os conselhos de política e de direitos são *lócus* para deliberação, controle e fiscalização, mas com a pressão governamental perderam a função de controle social da política pública.

A composição do CMAS e do CMDCA é feita por distribuição paritária entre poder público e sociedade civil, a segunda fica prejudicada no desenho atual da política, pois para concorrer ou ser representante de segmento ou setor social é preciso ser credenciado à Fundação Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC), preencher um requisito legal/institucional e ser executor da política. Isso inclui os movimentos sociais e populares, excluindo importantes agentes sociais dessa disputa. Outra questão importante é que não há margem para participação de usuário nem de trabalhador nesses conselhos, o que prejudica enormemente o desenvolvimento da política pública e o controle social.

Desde 1964, a FEAC atua como entidade beneficente na área de assistência social oferecendo assessoria às entidades sem fins lucrativos. Essa fundação executa serviços, apoia 90 entidades conveniadas e interfere diretamente na gestão da política socioassistencial do município devido ao seu poder financeiro e político.

No atendimento à população em situação de rua, a marca do governo municipal, a partir de 2005, foi a substituição da educação social pela institucionalização e pela repressão policial. Em outubro de 2009, o governo criou um comitê gestor de fiscalização integrada a partir da composição entre o gabinete do prefeito e diversas Secretarias Municipais, entre elas de Segurança Pública, Saúde, SMCAIS, Trabalho e Renda e Urbanismo, com o objetivo de implementar o Programa Tolerância Zero e a operação Bom Dia Morador de Rua.

O Programa Tolerância Zero autuava proprietários de imóveis abandonados e fiscalizava estabelecimentos comerciais como bares e restaurantes. Em 2011 foi deflagrado que tal programa encobria a prática de suborno de comerciantes, sendo responsabilizado criminalmente o ex-secretário de Segurança Pública.

A operação Bom Dia Morador de Rua, por meio da ação policial e da repressão, criminalizaram o morador de rua e o usuário de substâncias psicoativas, mantendo fora de foco e do debate midiático o narcotráfico. Manifestações da “questão social” foram tratadas como caso de polícia sendo punidas exemplarmente pela polícia militar, polícia civil e guarda municipal e pela mídia local. Essa força-tarefa, por meio da Operação Bom Dia Morador de Rua, visou o mapeamento, o cadastramento, o encaminhamento e/ou retorno da população de rua para a cidade de origem, ocasionando apenas sua dispersão dos pontos comerciais e não o efetivo atendimento, pois a rede de atendimento, além de não dispor de estrutura e

equipe profissional suficiente para atender à demanda gerada, não desenvolveu uma política de atendimento nos serviços existentes. A dispersão desse segmento das ruas centrais da cidade atendia aos ditames da especulação imobiliária de Campinas.

O Programa Tolerância Zero, marca do governo Hélio, foi revogado no breve governo de Demétrio Vilagra (PT). Na retomada do governo de Serafim (PDT), por eleição indireta, outras ações policiais foram implantadas como a ação contra o crack, criminalizando usuários.

A partir da descrição pormenorizada das nuances do atendimento institucional a essa parcela da população, seja em âmbito geral, da Rede Rua, como específico, no referido projeto, busquei mostrar como as influências políticas determinaram diretamente a metodologia do trabalho e o curso dos projetos desenvolvidos.

Por meio de relato de profissionais e da minha participação nas reuniões da CRES, observo que as decisões sobre a construção e desconstrução de projetos da Rede Rua e sobre a mudança da metodologia do trabalho foram tomadas externamente entre a direção da APOT e gestão da Assistência Social, sem o conhecimento dos profissionais que executavam o trabalho. A comunicação aos profissionais demitidos aparece sob o discurso de corte de gastos, mudança de perfil conjuntamente a uma pesada desqualificação do trabalho e dos profissionais na rede de atendimento.

A avaliação externa da nova gestão da APOT e da SMCAIS materializou-se na recorrente contratação e demissão de profissionais e solicitação de relatórios quantitativos. São indícios da precarização das relações de trabalho a rotatividade de profissionais, a perda de autonomia sobre a metodologia do trabalho diante de avaliação externa, a racionalidade técnica e a gestão empresarial do poder público, o assédio moral no trabalho, o adoecimento e sucessivos afastamentos de profissionais.

A implantação dos projetos e programas a partir de 2008 criminalizam e penalizam o morador de rua, representando controle social e policial sobre a população de rua. A higienização político-social da região central, dissimulada no discurso de revitalização, esconde interesses da especulação imobiliária e do esquema de corrupção do governo Hélio (PDT).

A partir da pesquisa dos documentos e dos depoimentos dos trabalhadores na área, foi possível perceber dois movimentos contraditórios na política pública para a população de rua de Campinas. Na saúde, o processo partiu da institucionalização para a desinstitucionalização em função da Luta Anti-manicomial e pela criação de estratégias de inclusão do usuário nos espaços de circulação por meio da cultura, do esporte, da arte, pela criação de moradias alternativas, pelo tratamento nos CAPS. No caso da assistência social, principalmente a partir de 2008, ocorreu o movimento inverso, ou seja, da desinstitucionalização para a institucionalização por meio de encaminhamentos dos usuários para espaços fechados, interrupção da circulação com término de parcerias com projetos culturais (MIS, Casa de Cultura Tainá) e a extinção de todos os projetos da abordagem de rua com a atuação da educação social como a Casa Guadalupana, o Convivência e Cidadania e projetos do CEDAP.

Nesse *modus operandi*, a CRES perdeu sua legitimidade como *lócus* de discussão e proposição de políticas públicas para a população de rua infanto-juvenil, funcionando como porta-voz de comunicação e de informe de políticas decididas no quarto andar, no gabinete do prefeito.

A história da Casa Guadalupana é um exemplo do processo pelo qual passou o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua em Campinas nos últimos 13 anos. A assistência social, por meio de atendimento educativo, principalmente religioso, contrastou com políticas repressivas de higienização político-social executada ora pelo poder público, ora por agentes da sociedade civil (comércio, taxistas, juízes, promotores), com investimento na área da infância e juventude e também precarização nas relações e condições de trabalho rebatendo sobre os trabalhadores a responsabilidade do sucesso ou fracasso da política com desqualificação na rede de atendimento e remanejamento, rotatividade e adoecimento de profissionais.

Algumas das formas da política repressiva adotada, em períodos distintos, foram a dispersão e a retirada dos meninos do centro da cidade com conseqüente escape para a periferia nos mocós, com uso intenso de crack; vulnerabilidade às ações de traficantes e privação de liberdade (FEBEM e Fundação Casa). A tendência é retirar os meninos da rua e esconder dos olhos da sociedade sem o efetivo atendimento no município.

No caso particular do atendimento socioassistencial às crianças e adolescentes em situação de rua, essa política pública conjuga as ações do capitalismo tardio, como nova filantropia por meio das parcerias público-privadas, e ações emergenciais e repressivas no trato das expressões da “questão social”. Em concordância com Netto (2010) verifico que o trato do Estado às manifestações da “questão social” é pautado pela ação policial, pelo assistencialismo minimalista e pela higienização político-social.

6. RETRATO SEM RETOQUES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A trajetória da Assistência Social no Brasil é heterogênea e marcada pela benemerência, pelo assistencialismo, pelo conservadorismo, pelo patrimonialismo, pelo clientelismo, por práticas do favor e de tutela, sendo historicamente impregnada por ações fragmentadas e indefinidas. O trabalho assistencial é uma herança das entidades filantrópicas, das Santas Casas e das Igrejas.

A Constituição Federal de 1988 é uma conquista dos movimentos sociais e populares e a legislação referente à Assistência Social é uma conquista de trabalhadores e de militantes da área. Esse marco legal parametriza a política socioassistencial, cuja história é marcada por avanços e retrocessos na dinâmica nacional. Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 88 dispõem sobre o tripé da seguridade social e sobre o padrão mínimo da seguridade social ratificados na Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1952, da qual o Brasil é signatário.

A virada neoliberal no Brasil teve início nos governos Fernando Collor de Melo e Itamar Franco e se estabeleceu efetivamente com a contra-reforma impressa pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Essa política social conservadora produz enorme retrocesso com a gestão do Estado mínimo. A implantação de parcerias público-privadas da política social possibilitou a transferência de recursos públicos, de execução e de gestão para ONGs, Fundações e entidades filantrópicas, desresponsabilizando o Estado de suas funções.

Na área da assistência social, a transferência da execução ou da gestão pública dos serviços socioassistenciais desrespeita a constitucionalidade da seguridade social conquistada com a LOAS, substituindo a profissionalização e a condição de direito do cidadão pelo voluntariado, pela caridade, pela “solidariedade” e pela “responsabilidade social” do empresariado.

As conquistas legais da assistência social nos governos de Luís Inácio Lula da Silva, com a PNAS, de 2004, e o SUAS, de 2005, e o governo da presidenta Dilma Russeff, com a efetivação de uma política pública, não alteraram sua característica restritiva e focal, pois investiram em programas de transferência de renda apenas para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Apenas os

segmentos mais pauperizados tornaram-se foco com políticas minimalistas, assistencialistas e compensatórias.

Em âmbito legal, nos três níveis da federação, o Estado assume responsabilidade pela formulação, pela gestão e pela execução da política de assistência social. Todavia, em âmbito local o trabalho na área da assistência social, de modo geral, está cofinanciado e subordinado ao terceiro setor e às Confessionais.

O problema da assistência social são as crises da ordem pública, sendo que cada governo resolve a seu modo, ou seja, essa política pública restringe-se à política de governo. A pesquisa realizada mostra que todos os governos (1989-2012) tiveram simultaneamente ações repressivas e assistencialistas, com exceção de 2001-2004. Até o assistencialismo e o paternalismo perderam terreno para a repressão. Campinas coloca a questão como caso de polícia. A organização das forças conservadoras garante o controle social do Estado sobre a população excedentária através da polícia política.

A organização e articulação conservadoras da cidade permitem que os recursos gastos nas políticas públicas contribuam para manutenção das taxas de lucro do capital, uma vez que os recursos orçamentários da SMCAIS são repassados para ONGs parceiras por meio do cofinanciamento. Ao mesmo tempo, mostram preocupação com os filhos da classe trabalhadora e assim garantem a conservação do controle social pelo Estado sobre essa população.

De modo geral, a situação de Campinas na área da assistência social obedece ao receituário neoliberal, havendo mais de 150 entidades assistenciais conveniadas, aplicando faixa salarial e carga horária diferentes para categoria profissional igual; forçadas a prestar relatórios quantitativos; flexibilizando as relações e as condições de trabalho; lidando com conseqüente rotatividade de profissionais na rede de atendimento, que, por sua vez, sofrem assédio moral, adoecimento físico e psíquico no ambiente de trabalho.

Uma das características marcantes dos governos nesses últimos 13 anos é a descontinuidade. Descontinuidade com a negação do trabalho anterior e a desqualificação profissional na rede; descontinuidade de uma conceituação do fenômeno de crianças e adolescentes em situação de rua (na rua, de rua,

estruturados na rua, situação de rua) e descontinuidade de uma política de saúde pública com relação ao crack, substituída pela ação policial em todos os governos, exceto no governo petista de 2001 a 2004. Desde 1995 e 1996, o uso, abuso e dependência de crack são mencionados em dissertações, teses e em atas e relatórios da CRES como caso de saúde pública, mas tratados pelos órgãos municipais como caso de polícia. Atualmente, o tratamento para a dependência de crack é feito pelas Comunidades Terapêuticas, via de regra, por meio da Filosofia dos 12 passos ou pela internação compulsória. A internação compulsória é uma proposta policial e higienista iniciada nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

A construção da democracia participativa e do controle social no âmbito da política pública de assistência social apresenta limites institucionais que precisam ser transpostos. Os conselhos de política no âmbito federal, estadual e municipal são compostos paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil, esta na condição de pessoa jurídica, ou seja, entidades sociais cofinanciadas na execução da política. Representantes de usuários e de trabalhadores não encontram mecanismos de efetiva participação na construção desta política.

Outros espaços de construção da política por meio de participação democrática, como as conferências nos três entes da federação, precisam encontrar mecanismos que garantam que as deliberações sejam respeitadas e executadas. Outro aspecto primordial para que essa política não seja letra morta é a participação na elaboração da peça orçamentária municipal, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Assim, observo questões que devem ser enfrentadas de imediato: a terceirização na implantação do SUAS, o que acarreta em ausência de uma política efetivamente pública, e a precarização das relações e condições de trabalho como: rotatividade de profissionais na rede de serviços e conseqüentemente descontinuidade do trabalho, assédio moral, desqualificação profissional no ambiente de trabalho e na rede de serviços, adoecimento físico e psíquico do trabalhador. No que concerne às relações de trabalho, são comuns a desigualdade salarial e de carga horária nas mesmas categorias, segmentos e desempenho de funções e condições de trabalho sem infraestrutura: ausência de transporte, insalubridade e risco no ambiente de trabalho, excessivos relatórios quantitativos.

Outra questão urgente é o fato de, na composição do CMAS e do CMDCA, representante de segmento ou setor social precisar ser credenciado à FEAC, preencher o requisito legal/institucional desta Fundação e ser executor da política. Essa burocratização dos conselhos de políticas e de direitos impede a participação de movimentos sociais e populares no efetivo controle social. Aspecto alarmante, considerando que o estatuto e o regimento interno do CMAS e do CMDCA não preveem a participação de usuário e de trabalhador da área como representantes da sociedade civil, o que prejudica o efetivo controle social.

Essas questões podem estremecer ou alterar a estrutura instituída na política de assistência social de Campinas, pois incidem no poder e na força política das entidades socioassistenciais. Digo isso pensando no poder político e econômico da FEAC e no poder religioso de algumas entidades que impedem a efetivação de uma política de direitos.

Ressalto que a questão das relações e das condições de trabalho, assim como a composição dos conselhos de políticas e de direitos, devem ser enfrentadas imediatamente pela nova gestão municipal com a retomada do atendimento público das políticas socioassistenciais em Campinas e a reformulação na composição dos conselhos.

É preciso, urgentemente, retomar a participação dos usuários e dos trabalhadores na formulação da política e na efetivação do controle social; a imediata elaboração e efetivação de concurso público, diminuição do campo das ONGs e conquista de condições dignas de trabalho para os profissionais de OG e ONG com faixa salarial e carga horária equânimes; implementação de mecanismos de execução direta do Estado; laicidade dos serviços prestados e construção de mecanismos de publicização dos processos de gestão visando transparência e garantia de controle social.

A IX Conferência Municipal de Assistência, realizada em agosto de 2011, deliberou sobre questões importantes como: realizar concurso público imediato para os trabalhadores do SUAS; definir piso e equiparação salarial e de carga horária para trabalhadores com isonomia para OG e ONG; ampliar o orçamento da SMCAIS; criar portal de transparência dos recursos investidos na área; garantir recurso financeiro para formação, capacitação e supervisão institucional dos trabalhadores do SUAS etc. Apoio estas deliberações da IX Conferência Municipal de Assistência

Social com a intenção de fortalecer o serviço público municipal e combater os interesses privados e conservadores nesse setor, contribuindo assim para uma efetiva mudança social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. (org.). Marx e Engels. In: MARX, K. e ENGELS, F. **A história dos homens**. São Paulo: Ática: 1989, p.182-214.

_____. (org.). **Marx e Engels**. São Paulo: Ática, 2003.

_____. **A mediação particular e genérica da consciência de classe** (O Partido dos Trabalhadores entre a negação e o consentimento). 2004. 485 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP), 2004.

_____. **A realidade das entidades de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco no município de Piracicaba**. Piracicaba. UNIMEP/Faculdade de Psicologia, 2001. 78 p. Relatório Final de Iniciação Científica PIBIC/CNPq.

_____. **A realidade das entidades de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco no município de Piracicaba**. Piracicaba. UNIMEP/Departamento, abr 2002, 20 p. Projeto apresentado ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC/CNPq. 2002.

_____. **A realidade das entidades de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco no município de Piracicaba**. Piracicaba. UNIMEP/ Faculdade de Psicologia, abr 2001, 23 p. Projeto apresentado ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC/CNPq.

_____. **A representação social de violência e rede social presente nos trabalhadores das entidades de atenção**. Piracicaba. UNIMEP/Faculdade de Psicologia, 2002. 100 p. Relatório Final de Iniciação Científica PIBIC/CNPq.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Contribuição para a Crítica da economia política**. [s.l:s.n], 1859.

_____. **Crise do Socialismo e ofensiva Neoliberal**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social: de um prussiano**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

_____. **Identidade e Violência**: considerações sobre o reinício do projeto e seu desenvolvimento no Estágio Supervisionado em Psicologia Social. Piracicaba. UNIMEP/Faculdade de Psicologia, mar 2002, 9 p. Avaliação de Estágio em Psicologia Social.

_____. **O Capital**: crítica da economia política: livro I. Trad. Reginaldo Sant’Anna. 20 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **O que é política social**. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. (Coleção Primeiros Passos).

_____. **Os excluídos:** contribuição à história da pobreza no Brasil 1850-1930. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008.

_____. Pobreza em transformação no Brasil. In: OLIVEIRA, O. A. R. de (org.). **Opção pelos pobres no século XXI**. São Paulo: Paulinas, 2011.

_____. **Política social no capitalismo:** tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

ABAIXO-ASSINADO: apoio à representante da AEESP no CMDCA Campinas. Disponível em: <<http://www.peticaopublica.com.br/?pi=P2012N27107>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

BEHRINH E. R.; BOSCHETTI I. (org.) **Política Social:** fundamentos e história. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRINH, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRINH, E. R.; BOSCHETTI I.; SANTOS, S. M. de M. dos; MIOTO, R. C (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. O extermínio de crianças e adolescentes. Brasília, 1992.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução 109. nov .2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf>>. Acesso em 10 mar.2010.

BRASIL. Senado. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10. mar. 2010.

BRUM, J. A. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1990.

CAMPINAS. Câmara Municipal. Lei n. 9236, de 19 de março de 1997. Autoria: Vereador Jonas Donizette. Dispõe sobre a criação do programa "Menores da Feira". Disponível em <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em 10 mar.2010.

_____. Cartilha de Segurança do cidadão. Mar 2010. [31 páginas ilustradas]

_____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução CMDCA n° 10/2009, de 11 fev. 2009. Dispõe sobre o Plano municipal de defesa dos direitos da criança e do adolescente. **Diário Oficial Campinas**, Campinas, n. 9591, ano XXXIX. p. 2-5, publicada em 12 fev 2009. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/559622162.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2010.

_____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução CMDCA n. 40/2003, de 06 de novembro de 2003. Que regulamenta o atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua no município de Campinas. **Diário Oficial de Campinas**, Campinas, publicada em 07 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/r40-06112003.htm>>. Acesso em 10 mar.2010.

_____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução CMDCA n. 8/2010, de 17 de março de 2010. Plano Municipal da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial de Campinas**, Campinas, n. 9857, ano XL. p. 1-3, publicada em 19 mar 2010. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/1750228756.pdf>>. Acesso em 10 mar.2011.

_____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução CMDCA n. 03/2011. Plano Municipal de defesa dos direitos da Criança e do Adolescente CMDCA 2011. **Diário Oficial de Campinas**, Campinas, n. 10.071, ano XLI, p. 4-8, publicada em 03 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/1750228756.pdf>>. Acesso em 10 mar.2011.

_____. Decreto n. 16.823, de 27 de outubro de 2009. Dispõe sobre o Comitê Gestor de Fiscalização Integrada no âmbito do município de Campinas, composto pelos diversos órgãos e entidades municipais encarregados de promover ações que visem a combater a vulnerabilidade social da população em situação de rua, o uso nocivo da propriedade pelo não cumprimento de sua função social e o uso e ocupação irregular do solo, das vias e demais espaços públicos. **Diário Oficial de Campinas**, Campinas, n. 9.762, ano XXXIX. p. 1-2, publicada em 28 out 2009. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/1698381260.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2010.

_____. Decreto n. 17.178, de 08 de outubro de 2010. Dispõe sobre a instrução e tramitação dos processos administrativos referentes aos pedidos de cofinanciamentos da rede executora de assistência social do município de Campinas para o exercício de 2011, com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social. **Diário Oficial de Campinas**, Campinas, n. 9996, ano XL. Suplemento. p. 1, publicado em 09 out 2010. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/1331833091.pdf>>. Acesso em 14 out. 2011.

_____. Decreto n. 17.243, de 27 de janeiro de 2011. Altera o decreto n° 16.823. Dispõe sobre o comitê gestor de fiscalização integrada no âmbito do município de Campinas composto pelos diversos órgãos e entidades municipais encarregados de promover ações que visem a combater a vulnerabilidade social da população em situação de rua, ou uso nocivo da propriedade pelo não cumprimento de sua função social e o uso e ocupação irregular do solo das vias e demais espaços públicos. **Diário Oficial de Campinas**, Campinas, n. 10.067, ano XLI, p. 1, publicado em 28 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/862407272.pdf>>. Acesso em 01. fev. 2011.

_____. Decreto n. 17.403, de 14 de setembro de 2011. Revoga os Decretos n. 16.823 de 27 de outubro de 2009, n 16.880, de 09 de dezembro de 2009 e n 17.243 de 27 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Comitê Gestor de Fiscalização Integrada no âmbito do município de Campinas. **Diário Oficial de Campinas**, n. 10.224, ano XLI, p. 1, publicado em 15 set 2011. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/2056664840.pdf>>. Acesso em 01 mar. 2012.

_____. Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013**. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/cidadania/ATT00085.pdf>>. Acesso em 02 mar.2011.

CARONE, I. A dialética marxista: uma leitura epistemológica In: LANE, T.S.; CODO, W. (orgs.). **Psicologia Social: o homem em movimento**. São Paulo, 1984. p. 20-30.

CHAUÍ, M. **A não-violência do brasileiro: Um mito interessantíssimo**. 1982. Mimeografado.

CINTRA, R. **Antropologia, extensão universitária e políticas públicas: debate sobre a política para crianças e adolescentes em situação de rua de Campinas**. In: SEMINÁRIO NACIONAL PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: Perspectivas e Políticas Públicas, 2008, São Carlos, SP. **Anais eletrônicos...** São Carlos: UFSCar, 2008. Disponível em: <<http://www.senaposirua.ufscar.br/>>. Acesso em 14. mar. 2011.

COGGIOLA, O. **Fome, capitalismo e programas sociais compensatórios: histórico e análise da experiência brasileira**. [s.l.:s.n], 2009.

COORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇO. **Do Direito e da Justiça das Crianças e Adolescentes: O estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo, 1996.

FALEIROS, V. P. **Saber profissional e poder institucional**. São Paulo: Cortez, 1997.

FERNANDES, F. (org.). Marx e Engels. In: MARX, K. e ENGELS, F. **Teoria e processo histórico da revolução social** (Prefácio à Contribuição da Economia Política). São Paulo: Ática: 1989, p.231-235.

FERNANDES, R. S. (org.). **Educação não-formal: contextos, percursos e sujeitos**. São Paulo: Editora Setembro, 2005.

FILHO, N. M.; MOREIRA, E. B. D.; SILVA, H. A. da; MORELLI, M. A.; BARREIRA I. H. M.; SILVA, J. da; MORELLI, M. O desafio da educação social na saúde: experiências de um serviço em construção. In: PARK, M. B.; FERNANDES, S. R. (orgs.). **Educação não formal: contextos, percursos e sujeitos**. Campinas, SP: UNICAMP/CMU; Holambra, SP: Ed. Setembro, 2005. p. 187-206.

FRANGELLA, S. M. **Capitães do asfalto: a itinerância como construtora da sociabilidade de meninos e meninas “de rua” em Campinas**. 1996. 314 f. Dissertação (Mestrado). IFCH/Unicamp, Campinas, SP, 1996.

FREDERICO, C. **A vanguarda operária**. São Paulo: Edições Símbolo, 1979. (Coleção ensaio e memória 24).

FURLAN, V.; MOLLO, G. K.; PELISSARI, A. M. **Apontamentos para uma proposta sobre a micro-rede de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal**. Piracicaba/UNIMEP – Faculdade de Psicologia/SEMDES, ago 2003, 16 p. Documento apresentado em reunião.

GANDINI, A. J. **Apontamentos sobre as políticas públicas dirigidas à infância e à adolescência no estado de São Paulo**. 2006. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, 2006.

GOFFMAN, E. Características das Instituições Totais. In: **Organizações complexas**, [s.l:s.n], 1978.

GONÇALVES, R.; POMAR, V. **O Brasil endividado**: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

GRAMSCI, A. **Concepção Dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GREGORI, M. F. **Viração**: experiências de meninos nas ruas. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

GREGORI, M. F.; SILVA, C. A. **Meninos de rua e instituições**: tramas, disputas e desmanche. São Paulo: Contexto, 2000.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século: 1914 – 1991. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBERMAN, L. **História da riqueza do homem**. 17 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IASI, M. L. **O dilema de Hamlet**: o ser e o não ser da consciência. 1 ed. São Paulo: Viramundo, 2002.

KONDER, L. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

LAPA, J. R. A. **A cidade**: os cantos e os antros: Campinas 1850-1900. São Paulo: Edusp, 1996.

MALFITANO, A. P. **A tessitura da rede**: entre pontos e espaços. Políticas e programas sociais de atenção à juventude – A situação de rua em Campinas-SP. 2008. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Universidade de São Paulo (USP), 2008.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política: livro I. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Trad. José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 4 ed. São Paulo: Hucitec, 1984.

MOLLO, G. K. **A dinâmica relacional de uma entidade de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco social, enfocada na análise das relações entre oficinairos e funcionários e os demais atores desse cenário institucional**. Piracicaba: UNIMEP/Faculdade de Psicologia, jul 2002. 68 p. Relatório de Estágio.

MOLLO, K. G.; MORAES, L. E. P. Materialismo histórico e dialético: elementos iniciais. In: PADILHA A. M. L.; OMETTO C. B. C. N. (orgs.). **Trabalho em Educação: processos, olhares, práticas, pesquisas**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2011, p. 93-106.

MOLLO, K. G.; PADILHA, A. M. L. O duplo caráter da educação: sua condição ontológica e sua expressão histórica na lógica do capital In: OLIVEIRA, L. B. S.; BARCELLOS, A. C. K; MARCON, G. B (orgs.). **Sobre Teorias, Teóricos e Temas Relevantes em Educação**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2011, p. 15-32.

MONTÃO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortes, 2002.

MONTÃO, C.; DURIGUETTO, M. L. (org.). **Estado, classe e movimento social**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO J. P. **Uma face contemporânea da barbárie**. [s.l:s.n], 2010.

NETTO J. P.; BRAZ, M. (org.). **Economia Política: uma introdução crítica**. 6 ed. São Paulo: Cortez. 2010.

OLIVEIRA, M. G. M.; QUINTANEIRO, T. Karl Marx – Introdução. In: QUINTANEIRO, T., BARBOSA, M. L.; OLIVEIRA, M. G. M. **Um toque de clássicos**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 27-42.

ORLANDO, R. P. **Infância e Cidadania: a experiência do Conselho Tutelar de Campinas**. 2002, 120f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2002.

PADILHA, V. **Princípios marxistas: bases teóricas para a compreensão da perspectiva histórico-cultural**. Piracicaba, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), 2004. Circulação interna.

PASSETI, E. **O que é menor**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. (Coleção Primeiros Passos).

PELLISSARI, A. M. **Identidade e Violência**. Programa de Psicologia Social Comunitária. Piracicaba. UNIMEP/Faculdade de Psicologia, mar 2001. 41p. Proposta de Estágio.

POCHMANN, M. **Reconquistar a cidade: o conhecimento como estratégias das mudanças**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Site oficial**. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/conselhos.php>>. Acesso em: 27 mar. 2010.

QUEIRÓZ, M. I. P. de. **Relatos orais: do indizível ao dizível**. Variações sobre a técnica do gravador no registro de informação viva. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.

REICH, W. **Materialismo dialético e psicanálise**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/57413334/Wilhelm-Reich-Materialismo-Dialetico-e-Psicanalise>>. Acesso em: 22 mar 2011.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

SPOSATI, A. de O.; BONETTI, D. A.; YASBEK, M. C.; FALCÃO, M. do C. B. C. (orgs.). **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

TRIVIÑOS, A. S. **Marxismo, materialismo dialético e materialismo histórico – idéias básicas**. In: Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987, p. 49-53.

WACQUANT, L. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]**. Trad. Sérgio Lamarão. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

YAZBEK, M. C. **Questão social, desigualdade, pobreza e vulnerabilidade social**. [s.l.:s.n], 2008.