



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Rodrigo Silva Lima

Orçamento público dos abrigos municipais no Rio de Janeiro: velhos e novos dilemas

Rio de Janeiro

2013

Rodrigo Silva Lima

Orçamento público dos abrigos municipais no Rio de Janeiro: velhos e novos dilemas

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social

ORIENTADORA: Prof.^a Dra. Elaine Rossetti Behring

Rio de Janeiro
2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA CCS/A

L732 Lima, Rodrigo Silva
Orçamento público dos abrigos municipais do Rio de Janeiro: velhos e novos dilemas \ Rodrigo Silva Lima – 2013.
415f.

Orientadora: Eliane Rossetti Behring.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Serviço Social.
Bibliografia.

1. Políticas públicas – Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 2. Abrigo para Jovens (Brasil) - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 3. Orçamento municipal - Rio de Janeiro (RJ) - Teses. I. Behring, Eliane Rossetti. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. III. Título.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese.

Assinatura

Data

Rodrigo Silva Lima

Orçamento público dos abrigos municipais no Rio de Janeiro: velhos e novos dilemas

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e política social

Aprovada em 18 de setembro de 2013

Orientadora: Prof.^a. Dra. Elaine Rossetti Behring
Faculdade de Serviço Social (UERJ)

Banca Examinadora:

Prof.^a. Dra. Maria Ciavatta
Faculdade de Serviço Social (UERJ)

Prof.^a. Dra. Vânia Morales Sierra
Faculdade de Serviço Social (UERJ)

Prof. Dr. Rodrigo Souza Filho
Faculdade de Serviço Social (UFJF)

Prof. Dr. Felipe Mello da Silva Brito
Polo Universitário de Rio das Ostras (UFF)

Rio de Janeiro
2013

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os companheiros e companheiras que, direta ou indiretamente, trabalham em abrigos com crianças e adolescentes e partilham da convicção de que é na luta cotidiana que construiremos as transformações necessárias. Como representantes de crianças e adolescentes, Isadora e Ana Beatriz, minhas filhas, dão novo significado à minha vida e ao compromisso militante, tornando-os presentes para a construção de uma ordem societária sem exploração e repleta de liberdade, alegria, doces, pipocas, brinquedos e democracia.

AGRADECIMENTOS

Gratidão é um sentimento sem orçamento, mas que no fundo precisa ser público!

Paula, *neguinha*, eu lhe agradeço por existir em minha vida, lhe venero pelo exemplo de luta e pela intelectual que és. Minha musa inspiradora, grande incentivadora, alegria duradoura que colore meu jardim. Flor de lótus tatuada na alma, pureza de um amor renovado e ardor apaixonado de uma chama sem fim.

Elaine Behring, minha professora, orientadora e referência política e profissional. Sinto-me lisonjeado por tê-la ao meu lado nessa construção. Sua lucidez teórica, sua serenidade, zelo e paciência contribuíram decisivamente para concluir esse ciclo. Meu carinho e eterna gratidão. Trago comigo sua sensibilidade, amizade e insurgência.

Maria Ciavatta, Rodrigo de Souza Filho, cada um tem uma importância fundamental em minha trajetória. As considerações fraternas da qualificação ainda ecoam e elas, certamente, imprimem a necessidade de me manter firme na caminhada. Nada é tão edificante quanto à interferência crítica e o aprendizado proporcionado por vocês. Esse agradecimento e reconhecimento são extensivos à Vânia Morales Sierra, José Ricardo Cunha e Maurílio Castro de Matos, cuja admiração é alimentada por enorme carinho. Ao professor Felipe Brito destaco a generosidade ímpar e grande camaradagem em substituir um membro da banca e ainda conseguir, em curto espaço de tempo, realizar uma cuidadosa leitura e arguição.

Ao quadro docente do Programa de Pós-Graduação da FSS/UERJ, em especial, aos grandes mestres, Elaine, Marilda, e Reinaldo Gonçalves. Quero conjugar o que eu sou com o que há de mais admirável em vocês. Meu reconhecimento às professoras Mione, Silene, Inês e Lúcia Freire que incentivaram, em momentos distintos, a minha formação acadêmica. Ao professor Mário Duayer, pelo humor refinado, ao professor Marildo Menegat da ESS/UFRJ, pela verve crítica, provocativa e grande camaradagem. Muito obrigado por tudo! Aos funcionários da Pós-Graduação, em especial Rose e Conceição, pela relação cuidadosa e carinho dispensado a nós.

Nas praças, nas ruas e nas favelas, se vocês estão comigo, tudo faz sentido. Roseli (e Sérgio), a negritude levada com muita classe, minha referência afetiva. Ricardo Janoário, humor contagiante e companheirismo, vocês fazem parte da minha família. Ao Britão e Palestrinha (e Flora, ainda escondida em seu ventre) e Victor e Isabel (e Sophia), camaradas e eternos amigos. O carinho que emana dessa amizade me faz muito feliz. Vocês são muito especiais. Francine (substitutos!?) e Eblin, imprescindíveis, na alegria e na tristeza, nos sambas e no silêncio, na militância e em todas as horas. Amo vocês!

Aos colegas que cursaram as disciplinas, particularmente, aos que eu pude reencontrar e conviver intensamente ao longo desses anos. Os pedacinhos brilhantes que trouxeram mais luz à minha caminhada: Tatiana Brettas (o sotaque mais carioca e nordestino que eu já vi), Luciana Cantalice (a borboletinha feita de doçura e rebeldia), Solange Reis (a elegância e a força de uma guerreira, viva!), Mirla Cisne (cearenses dispensam comentários elogiosos), Simone Coutinho, Natalia Figueiredo, Jonatas Valle, Carolina Frade, Marianne Alonso, Fabiana Schmidt, Maria Helena Elpídio, Ricardo Costa, Rafaelle Vanny, Larissa Murad, Márcia Gatto e Lúcia (gatinha) Soares.

Ao povo do GOPSS/UERJ, particularmente, Giselle Souza, Tainá e Alines (Abreu e Miranda). Espero continuar e intensificar a pesquisa com vocês e aprender a desvendar os mistérios em torno do orçamento público. Ao Fórum Popular do Orçamento e ao Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, por me reaproximar da militância na área infanto-juvenil no Rio de Janeiro e pelo trabalho desenvolvido no Projeto “Lugar da Criança é no Orçamento” que permitiu me aproximar da complexidade do fundo público e da necessidade de democratizar o orçamento. Meus sinceros agradecimentos ao Luiz Mário Behnken (Mengo!), Pedro Aguiar, Pâmela Matos, Talita Araújo e Maria Eduarda Lopes do FPO/RJ, as duas últimas (meninas superpoderosas) pela paciência, carinho e disponibilidade em deflacionar os dados utilizados na pesquisa. E saudações insurgentes ao Pedro Pereira, Vera Cristina de Souza, Helena Piombini e Thiago Barbosa do CEDECA.

Aos companheiros e colegas da UFF que, ao longo da greve histórica de 2012, demonstraram por que a ADUFF seção sindical é reconhecida pela combatividade. Agradeço aos professores do Departamento de Serviço Social pelo apoio na deliberação da licença (de um semestre) que permitiu concluir esse ciclo sem tantos sobressaltos. Um forte abraço em Haroldo Abreu, Tatiana Dahmer, Adriana Ramos, Miriam Reis, Luciana, Beatriz, Simone, Maria das Graças, Deise, Serafim, Sônia Lúcio, Kátia, Tathiana Gomes, Haidée, Thereza, Rita e Nívea: estamos juntos na luta. Para representar o corpo discente da ESS que, desde 2006, me apoia nos desafios acadêmicos, agradeço às estudantes (e amigas) Aline Silva, Giuliane Souza, Nathália Carlos, Tathiana Valente (TCC), Bárbara Vianna e Daiana Cardoso (Monitoria) e à arretada Camila Costa que generosamente me auxiliou no uso do excel e na elaboração das tabelas.

Aos colegas e profissionais da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e do SIMAS que me auxiliaram na coleta de dados e em outras informações relevantes, seria difícil enumerá-los sem esquecer-se de ninguém. Ana Telles, Marcelo Ribeiro (TCM), Luís Carlos de Almeida Lopes (orçamento) e Denise Casagrande, minha gratidão. Crianças e adolescentes

(que hoje já são homens e continuam meus amigos) da Casa de Bonsucesso, Casa Dom Bosco, Casa São Cristóvão e Casa da Vila, vocês são heróis.

Amigos de Niterói, do Rio (alô Anchieta), Itaperuna, Volta Redonda, Barra do Piraí, Belford Roxo, Rio das Ostras, vocês me incentivaram, inspiraram, alegraram e tornaram essa jornada um pouco mais leve: Áurea Dias, Jefferson Lee, Débora Rodrigues, Augusto Oliveira, Tatiana Fonseca, Paulo Tavares, Francineide Sales, André Mendes, Rosane Moreira, Marcello Sena, Ana Maria Branco, Gustavo Gomes, Suenya Santos, Bruno Ferreira, Vanessa Bezerra, Renato Veloso, Elisa, David, Deco, Renata Coelho (e Rogério), Elaine Feliciano, Fernando Augusto, Desirée, Jacy, Marcelo Braz, Dedé, Pina, Marcelo Godão, Rodney, Renato e Nenzinho.

Ao enlace construído com cinco casais que, além de serem amigos, conformam uma base de carinho e apoio familiar em Niterói: João e Márcia Brasil (João Pedro, Maria e Chiquinho); Luiz e Neusa (Aline e Camilla); Roque e Anne (Théo); Sandro e Viviane (Bia); Carlos e Cleide (Gutus); como diz o samba: quero chorar o seu choro, quero sorrir seu sorriso, valeu por você existir, amigo...

À Elisabete Coelho (apoio fundamental) agradeço pelo carinho no cuidado das crianças. Aos fisioterapeutas que cuidaram por um ano da minha capsulite adesiva e influenciaram na retomada da rotação do meu ombro direito: Fernanda, Maíra, Bianca, Daniel, Rafael e Samuel. Ao Gil e à equipe da Copy Grafy, meu reconhecimento pelos serviços prestados.

Mãe e Pai, emoção e amor incondicional, depois de tantas obras e construções subimos mais um degrau; Gezer, Rodolpho e Luizinho, os melhores irmãos e os maiores amigos; Tatiana Titan, sintonia no olhar, coragem e capacidade intelectual invejável; Carminha, ao seu lado sou mais que um genro, mas um filho, sou eternamente grato pelas risadas e pelo que fazes por mim; às avós Amazilhes (doçura e sabedoria) e Helena Lussac (sapiência e rebeldia); Tia Eva, seu apoio e serenidade divertida foram indispensáveis em minha trajetória. Agradeço aos meus queridos familiares, tias (os), primas (os), cunhadas (os), sobrinhos que compreenderam os inúmeros sacrifícios inerentes à preparação da tese de doutorado. Tê-los é um presente que não tem preço.

Obrigado aos amigos e familiares que não estão listados por algum descuido esquecimento momentâneos, mas têm lugar cativo em meu coração.

Nós adolescentes do Sistema de Atendimento às crianças e aos adolescentes do Município do Rio de Janeiro, estamos insatisfeitos e indignados com a forma que estamos sendo abordados nas ruas. As pessoas que estão trabalhando no recolhimento como, por exemplo, no Projeto *Zona Sul Legal* não nos abordam com humanidade e nos tratam como se fôssemos trapos. Este projeto do Estado não foi uma idéia ruim, mas ajuda? Ajuda até um certo momento, pois ninguém gosta de ver as pessoas sofrendo nas ruas. Mas por que será que as crianças que dormem nas ruas de nossa Cidade só são retiradas no fim de cada ano? Promessas e promessas são feitas e muitas não são cumpridas. O que mais vem acontecendo é que fecham-se os abrigos e não abrem mais. Então com a falta de abrigos, a quantidade de adolescentes e crianças que são colocadas no Sistema de Atendimento, ultrapassa os limites estimados e atrapalha o andamento pedagógico dos adolescentes e crianças que já estão sendo assistidas. Os que chegam também serão prejudicados futuramente da mesma forma que nós. A culpa não é dos adolescentes e das crianças, a culpa é dos projetos de recolhimento. Esses e outros projetos sociais não levam em conta a estrutura do Sistema de Atendimento e, colocam os adolescentes e crianças nas *Casas de Acolhidas*, de forma que fica uma grande rotatividade. Deveria haver um pouco mais de organização e dizer também que vocês precisam respeitar as etapas do Programa *Vem Pra Casa*. Nós não queremos que essa situação se agrave, por isso estamos questionando essa ação e pedimos, em nome de todos os meninos e meninas, um pouco mais de organização e compreensão. Queremos ressaltar que, de acordo com a Política de Abrigo e o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) estão definidas que no atendimento à crianças e aos adolescentes devem ter: Programa de proteção na modalidade do abrigo, atendimento personalizado em pequenos grupos, participação na vida da comunidade local, direito de opinião e expressão, participar da vida política, preparação gradativa para o desligamento, uma equipe profissional, supervisão, apoio e orientação. Aqui finalizamos nossa carta com as seguintes questões: será que todas as coisas escritas no Estatuto da Criança e do Adolescente são praticadas? Porque nós adolescentes não podemos ter a experiência de participar das reuniões com vocês?

Carta da Comissão Jovens na Política (elaborada por adolescentes dos abrigos do Rio) lida na Audiência Pública da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, realizada em setembro de 2003

ABSATRACT

LIMA, Rodrigo Silva. **Public budget of municipal shelters in Rio de Janeiro: Old and new dilemmas.** 2013. 415 f. Thesis (PhD in Social Work) – University of Estado do Rio de Janeiro State, Social Sciences Center, Social Work School.

The present thesis aims to analyze the trends of social policies for children and adolescents, mediated by the budget of public shelters. Therefore, after investigating the fundamentals of economic liberalism, which focuses on new theoretical formulations and policies, and the role of the state, had devoted to the studies of critique of political economy, from the questioning of a set of social relations in the capitalist mode of production, which were essential for critical understanding of the manifestations of the "social question" in the social life, manifested through institutionalized violence, or deleterious effects of social inequality and racial or processes that culminate in the institutionalization of children and adolescents in shelters. It is understood that no social policy toward the infant juvenile is held without the participation of the family. However, the centrality of family in assistance policies has ambivalent repercussions in the full protection logic. At the same time it repositions the family as the fundamental unit of socialization and supercharges them with the incorporation of historically demanded assignments to the State, because of trends that end up focusing on the actions of social policies in the poor segments of the working class. Given this, the correlation between human rights, social policy and poverty reduction underpinned the parameters for the unveiling of the contemporary political trends. Within this perspective, the public fund composed the center line of argument, as constitutively the process of expanded reproduction of the value requires state interference at some degree. In contemporary capitalist states such intervention is seated and is operated by the dynamics of economic and social policies, in which the process of targeting and deployment of funds raised by the society through taxation assumes the character of public fund, which constitutes the main vector design of state actions. From the investigation of the collection and expenditure of Rio de Janeiro municipality, it was found a reduction in the weight of Child and Adolescent budget against the increase in municipal tax revenues. Parallel to this, policies for children and adolescents, in the last decade, showed the tendency to containment of public f mostly in shelter policies.

Keywords: Public fund. Budget. Social policy. Shelter. Child and Adolescent

RESUMEN

LIMA, Rodrigo Silva. **Presupuesto público de los refúgios municipales de Río de Janeiro: viejos y nuevos dilemas**. En 2013. 415 f. Tesis (Doctorado en Trabajo Social) – Universidad del Estado de Río de Janeiro, el Centro de Ciencias Sociales de la Facultad de Trabajo Social.

Esta tesis tiene como objetivo analizar las tendencias de las políticas sociales para niños y adolescentes, con el presupuesto de los refugios públicos a su mediación. Por lo tanto, después de investigar los fundamentos del liberalismo económico, que se centra en las nuevas formulaciones teóricas y políticas, y el papel del Estado, se dedicó al estudio de la economía política crítica, desde el cuestionamiento de un conjunto de relaciones sociales en modo de producción capitalista son esenciales para la comprensión crítica de las manifestaciones de la "cuestión social" en la vida social, ya sea a través de la violencia institucionalizada, los efectos nocivos de la desigualdad social y racial o procesos que culminan en la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes en refugios. Se entiende que no hay política social para la infancia y juventud sin la participación de la familia, sin embargo, la matricialidad familiar se presenta en una lógica ambivalente de la protección integral, porque mientras se reposiciona a la familia como la unidad fundamental de la socialización, la carga mediante la incorporación de las tareas demandadas históricamente al Estado, a cuenta de las tendencias que acaban centrando se en las acciones de las políticas social e sen los sectores pobres de la clase trabajadora. Por lo tanto, la correlación entre los derechos humanos, las políticas sociales y la reducción de la pobreza subyacen los parámetros para la presentación de las tendencias políticas contemporáneas. Dentro de esta perspectiva, el fondo público ha constituido la línea central del argumento, ya que, constitutivamente, el proceso de reproducción ampliada del valor requiere la interferencia del Estado en algún grado. En los estados capitalistas contemporáneos tal intervención está sentada y es operado por las dinámicas de las políticas económicas y sociales, en las cual es el proceso de lineamiento y implantación de los fondos recaudados conjuntamente con la sociedad a través de los impuestos, asume el carácter de fondos públicos, y como tal, el vector constitutivo de la delineación de las acciones del Estado. De la investigación de la recogida y de los gastos del municipio de Río de Janeiro, demostro la reducción del peso del presupuesto de la Infancia y la Adolescencia ante el incremento de los ingresos tributarios municipales. Paralelamente, las políticas de infancia y adolescência en la última década, demostraron la tendencia al acortamiento de los recursos públicos destinados a los niños y jóvenes, sobre todo en las políticas de refugio.

Palabra clave: Fondo publico. Presupuesto. Política Social. Refúgios. Niños y Jovens.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Pesos das principais funções que compõem o OCA nas despesas da Prefeitura do Rio.....	325
Gráfico 2 -	Comparativo entre despesas empenhadas, liquidadas e pagas da SMDS-SMAS.....	3
Gráfico 3 -	Gerenciamento dos recursos da assistência social.....	359

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Comparativo entre a receita arrecadada e a despesa paga pela Prefeitura....	331
Tabela 2 -	Execução do orçamento e a diferença entre empenho e pagamento da SMDS-SMAS.....	331
Tabela 3 -	Composição da receita tributária e a arrecadação municipal	335
Tabela 4 -	Análise comparativa entre o orçamento dos Abrigos e do Programa Família Acolhedora	356
Tabela 5 -	Alocação dos recursos financeiros da Assistência Social.....	358
Tabela 6 -	Projeção dos salários das equipes de trabalho em abrigos.....	361
Tabela 7 -	Projeção de custo médio dos abrigos	363

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Principais alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente (1991-2012).....	223
Quadro 2 -	Exemplo do cálculo de dedução do IR para doação para o Fundo da Criança.....	231
Quadro 3 -	Número de abrigos da Rede própria e da Rede privada no Rio de Janeiro, 2002 e 2010	312
Quadro 4 -	Rede Própria de Abrigos no Rio de Janeiro, 2002, 2006 e 2010.....	313
Quadro 5 -	Documentos que orientam o OCA.....	319
Quadro 6 -	Distribuição da população entre 0 e 19 anos de idade nos Brasil e no Rio de Janeiro.....	314

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABI – Associação Brasileira de Imprensa
ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABSM – Associação Beneficente São Martinho
ABTH – Associação Brasileira Terra dos Homens
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ASSEAF – Associação dos Ex Alunos da Funabem
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução do Desenvolvimento (Banco Mundial)
BOPE – Batalhão de Operações Especiais, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAS – Coordenadoria de Assistência Social
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CEAP – Centro de Articulação das Populações Marginalizadas
CEDECA – Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEMASI – Centro Municipal de Atendimento Social Integrado
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CGM – Controladoria Geral do Município
CGT – Central Geral dos Trabalhadores
CGU – Controladoria Geral da União
CIEDS – Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CORE - Coordenadoria de Recursos Especiais, da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CRP – Conselho Regional de Psicologia
CSLL – Contribuição sobre o Lucro Líquido
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DC – Desenvolvimento de Comunidade
DEM – Partido Democratas
DESAL – Desenvolvimento Econômico e Social para América Latina
DRU – Desregulamentação das Receitas da União
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA – Estados Unidos da América
FASE – Federação de Órgão para Assistência Social e Educação
FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIA – Fundação para Infância e Adolescência
FMCA – Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação da União
FPO – Fórum Popular do Orçamento
FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNLAR – Fundação Municipal Lar Escola Francisco de Paula – FUNLAR
GMRJ – Guarda Municipal do Rio de Janeiro
GOPSS – Grupo de Pesquisa e Estudos do Orçamento Público e da Seguridade Social
GPODE – Grupo de Pesquisa sobre Pobreza e Desigualdade
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDAC – Instituto de Desenvolvimento e Ação de Cidadania
INCA – Instituto Nacional do Câncer
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte.
ISER – Instituto Social de Estudos Religiosos
ISS – Imposto Sobre Serviços
ISS – Imposto Sobre Serviços
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
JIJ – Juizado da Infância e da Juventude
LA – Liberdade Assistida
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Transexuais
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOS – Lei Orgânica da Saúde
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCA – Módulo Criança e Adolescente
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP – Ministério Público
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NEPEM – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Marxismo
NEPP/DH – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos
NMS – Novos Movimentos Sociais
NOB – Norma Operacional Básica
NUDHESC – Núcleo de Pesquisa Direitos Humanos, Sociais e Cidadania
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCA – Orçamento Criança e Adolescente
OG – Organização Governamental
OIT – Organização internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial de Saúde
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OPJ – Obra de Promoção dos Jovens
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBF – Programa Bolsa Família
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFA – Programa Família Acolhedora
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido da Mobilização Democrática Brasileira
PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PPA – Plano Plurianual
PROEALC – Programa de Estudos de América Latina de Caribe
PSC - Prestação de Serviços à Comunidade
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT – Partido dos Trabalhadores
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SGD – Sistema de Garantia de Direitos
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SUAS – Sistema Único da Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância
UPP – Unidade de Polícia Pacificadora
URV – Unidade Real de Valor
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
1 MARCOS TEÓRICO-CRÍTICOS E HISTÓRICOS	36
1.1 Liberalismo clássico e o redimensionamento do Estado na regulação de atividades econômicas	36
1.1.1 <u>Liberdade, trabalho e produção de riquezas na perspectiva liberal</u>	39
1.1.2 <u>Economia liberal, individualismo e o alívio da pobreza.....</u>	49
1.2 A Lei Geral da Acumulação e as crianças e adolescentes da classe trabalhadora....	58
1.2.1 <u>A relevância do marxismo no trabalho, na pesquisa e na militância</u>	58
1.2.2 <u>A situação da infância e adolescência pauperizada na Europa do século XIX</u>	64
1.2.3 <u>A exploração do trabalho infantil e o aviltamento da humanidade</u>	72
1.3 Da crise de 1929 à trajetória do <i>Welfare State</i> e dos direitos humanos	83
1.3.1 <u>Em crise: a crítica ao keynesianismo</u>	83
1.3.2 <u>A conexão histórico-processual entre direitos humanos e o alívio da pobreza</u>	91
1.4 Cenários e dilemas políticos do neoliberalismo e da tendência liberal social	107
1.4.1 <u>Gestão da crise do século XXI e os impactos nas políticas sociais.....</u>	112
1.4.2 <u>A aproximação do pensamento de Amartya Sen na área da infância</u>	126
2 O FUNDO PÚBLICO COMO MEDIAÇÃO: CONSIDERAÇÃO SOBRE A CONDIÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	140
2.1 Em busca de um conceito de fundo público e política pública	140
2.1.1 <u>Um conceito muito caro à classe trabalhadora e essencial ao capitalismo</u>	146
2.1.2 <u>Polêmicas em torno do fundo público.....</u>	154
2.2 Fundo público, democratização e a burocracia no Estado capitalista	164
2.2.1 <u>Processos de democratização na modernidade</u>	164
2.2.2 <u>Burocracia, fundo público e a ideologia do interesse geral no Estado</u>	164
2.2.3 <u>Limites e diferenças entre keynesianismo e o <i>Welfare State</i> social-democrata</u>	178
3 OS (DES)CAMINHOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL REPUBLICANO: TENDÊNCIAS NA EXECUÇÃO DO ECA	192
3.1 A dimensão assistencial e a repressão na construção dos direitos de crianças e adolescentes	192
3.1.1 <u>Ímpetus de mudanças e resquícios liberais na transição democrática</u>	205
3.1.2 <u>Duas décadas de mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente</u>	211

3.1.3	<u>Notas críticas sobre o ECA e os Direitos Humanos</u>	224
3.2	Ameaças às conquistas constitucionais e o processo de municipalização e descentralização	231
3.2.1	<u>Os dilemas da gestão municipalizada na área da infância</u>	233
3.2.2	<u>Os caminhos sombrios das parcerias entre Estado e sociedade civil</u>	241
3.3	Banco Mundial e o incentivo às redes de proteção e solidariedade individuais	249
3.3.1	<u>A influência do SUAS e do PNCFC na configuração dos abrigos e nos regimes de atendimento do ECA</u>	254
3.3.1.1	Os abrigos na PNAS e no PNCFC.....	257
3.3.1.2	Os abrigos e os dilemas históricos do atendimento	262
4	ANÁLISE CRÍTICA DOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O ORÇAMENTO DOS ABRIGOS (2001 a 2012)	274
4.1	Equipes dos abrigos e os confrontos (in)diretos com orçamento	274
4.2	A atuação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	283
4.2.1	<u>A constituição da rede de atendimento público-privada</u>	283
4.2.2	<u>Criação e fim do Programa “Vem Pra Casa” – César Maia (2001-2004)</u>	291
4.2.3	<u>Surgimento da Rede Acolhedora - César Maia (2005-2008)</u>	301
4.2.4	<u>Choque de Ordem na Assistência Social – Eduardo Paes (2009-2012)</u>	306
4.3	A questão do orçamento: disputa pelo fundo público e uma dívida histórica com crianças e adolescentes	315
4.3.1	<u>Governos municipais e o orçamento público na última década</u>	326
4.3.2	<u>A face coercitiva da assistência social: orçamento enxuto e violência abundante</u>	338
4.3.3	<u>O orçamento público e o fundo municipal para crianças e adolescentes</u>	348
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	365
	REFERÊNCIAS	375
	ANEXO A – OCA entre 2002 e 2011 (BEHNKEN et ak., 2012)	406
	ANEXO B – Orçamento SMAS-SMDS 2002, 2006, 2010 (TCM, 2012)	412
	ANEXO C – Orçamento 2002	413
	ANEXO D – Execução orçamentária 2006/2007 e 2010/2011	414

INTRODUÇÃO

Eu sou criança e não conheço a verdade
CÁSSIA ELLER

A presente tese demarca o amadurecimento teórico fundamental para a produção do conhecimento. Expressa uma proposição intelectual elaborada numa travessia profissional, ou seja, na metamorfose de um assistente social para um professor universitário. Essa pesquisa trata de um tema árido, espinhoso, porém necessário: o orçamento das políticas de abrigo para crianças e adolescentes. Geralmente o orçamento envolve, em sua aparência, cálculos e projeções que reforçam uma espécie de racionalidade tecnicista que encobre, em sua essência, os interesses de classes existentes na estrutura de poder. Tomado isoladamente, pode induzir a análises em que os números aparecem à frente dos sujeitos, das classes e do Estado ou então suscitar a aversão, por parte da instituição pesquisada, por envolver uma investigação que tenta abrir a *canastra misteriosa* do Poder Executivo, desvelando sua face oculta e centralização do poder, já que “orçamento é poder” (CUNHA, 1998, p. 115).

A partir das atentas e fraternas recomendações, efetuadas preliminarmente pela banca de qualificação¹, percebeu-se a tensão entre distintos objetos de estudo e com isso abandonou-se, provisoriamente, uma das preocupações teóricas verificadas ao longo das últimas duas décadas, *a condução dos processos educativos e assistenciais nos abrigos*. Com isso a escolha do tema é fruto da necessidade imperiosa de trazer à tona uma investigação sobre o orçamento dos abrigos, assunto de grande relevância para os trabalhadores e militantes do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Além disso, a tese ramifica as ideias e os ideais políticos do Grupo de Pesquisa do Orçamento da Seguridade Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e frutifica as sementes do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro. Contribui para apontar as tendências governamentais no uso do fundo público e para incentivar o controle democrático da gestão pública.

Enfim, é uma contribuição original que mantém a sintonia com o projeto político das entidades representativas do Serviço Social: Conselho Federal e Conselhos Regionais de

¹ O momento da qualificação, com os professores José Ricardo Cunha, Rodrigo Souza Filho e Maria Ciavatta, foi fundamental no processo de construção da tese, mas é importante ressaltar que por uma má utilização do MP4 a maioria das sugestões e recomendações da banca foi apagada, não por imperícia, mas por vírus de um arquivo corrompido e, sendo assim, quase todas as recomendações prestadas pela banca foram obtidas por meio das anotações e das lembranças.

Serviço Social, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social que, tanto na fiscalização do exercício profissional como nas diretrizes curriculares defendem, respectivamente, o aprofundamento da democracia enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão com vistas a uma formação pautada na apreensão crítica dos processos sociais numa perspectiva de totalidade.

OBJETO DE ESTUDO

O escopo do objeto de estudo engloba o período de doze anos e o conjunto de mudanças resultantes do processo de descentralização de abrigos para crianças e adolescentes, ou seja, percorre o momento de transição do projeto neoliberal para o liberal social encampando a primeira e a segunda geração das medidas de ajuste. Circunscreve também diferentes gestões (três, para ser mais exato) da política de assistência social da Prefeitura do Rio de Janeiro e, sendo assim, é importante situar, mesmo que resumidamente, o contexto político do país na primeira década do século XXI.

Com a reeleição de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, em 1998, e a execução, a pleno vapor, das medidas plasmadas na “reforma do Estado” consolidaram-se as bases do neoliberalismo, projeto político hegemônico propagado como principal resposta à crise do Estado de Bem-Estar no plano internacional. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, inicialmente, atormentou as agências mundiais de risco²; afinal, para alguns, o “espectro do socialismo” rondava a América Latina e de fato isso incomodou os grupos de investidores, o movimento da bolsa de valores e os especuladores financeiros, trazendo, para os setores de esquerda, a renovação de uma ponta de esperança herdada da utópica campanha eleitoral em 1989.

O plano do governo Lula envolvia, dentre tantos aspectos, o “desenvolvimento, a distribuição de renda e a estabilidade”; no entanto, a incógnita que permeou o primeiro governo, logo foi desvendada³ e contribuiu, sobremaneira, para revitalizar a chamada segunda

² O risco país é calculado por agências de classificação de risco e bancos de investimentos. O banco de investimentos americano J. P. Morgan, que possui filiais em diversos países latino-americanos, foi o primeiro a fazer essa classificação e é o disponibilizado pelo Portal Brasil em sua seção de índices financeiros. Informações disponíveis em http://www.portalbrasil.net/economia_riscopais.htm Acesso em 30 de abril de 2013.

³ Uma das primeiras medidas do Presidente eleito foi nomear Henrique Meirelles para a direção do Banco Central – o ex Deputado Federal pelo PSDB de Goiás –, mantendo a orientação macroeconômica do seu antecessor e tranquilizando os interesses dos banqueiros internacionais (Cf. NETTO, 2009, p. 7).

geração das medidas de ajuste, “ajuste com a face humana” (MAURIEL, 2011), agora sob a denominação “liberal-social” ou “liberal-revisitada”, tendência que se alastrou por todo o continente latino-americano.

Em princípio, as diferenças existentes entre Lula e FHC, na arena política, não se resumiam às trajetórias de vida⁴ ou à vinculação partidária, mas, fundamentalmente, à concepção política de sociedade – um mais próximo do campo progressista e outro mais próximo do campo liberal. É na viragem do ano 2000⁵ que Lula mostrou claramente a proximidade com os interesses do capital, manifestando o discurso conservador e tecnicista da “governabilidade”, o “desconhecimento” do socialismo como projeto de partido e o firme compromisso em manter a estabilidade do capitalismo. Nesse aspecto, para além de qualquer idiosincrasia, seu antecessor foi, ao menos, mais honesto. Embora ambos estivessem do mesmo lado, porém ostentando bandeiras diferentes, FHC assumiu “o ônus e o bônus” da aliança com o Partido Liberal, encampando medidas de austeridade fiscal, privatização e redefinindo a intervenção na área social com incentivo às parcerias e à solidariedade individual.

Os tentáculos políticos do ex-presidente Lula entrelaçaram-se aos dos banqueiros, dos empreiteiros, dos empresários de veículos de comunicação, dos “alquimistas” da especulação financeira e da parcela mais vilipendiada do Brasil numa coalizão de forças dificilmente observada na história recente. Ao mesmo tempo em que apresentou uma “face humana”, direcionada para o atendimento das necessidades elementares da população explorada e empobrecida do país, privilegiou com suas ações os setores dominantes e reconheceu publicamente que a elite financeira foi a que mais obteve vantagens em seu governo.

Para além das características individuais, como o “carisma”, a história de vida e a efetiva liderança desempenhada a favor da classe trabalhadora enquanto ex-sindicalista, o PT de Lula optou por uma suspeita escolha política, elegendo o “social como eixo do desenvolvimento”. Essa inflexão, concebida pelos organismos internacionais – “o novo

⁴ Lula, natural de Pernambuco, formou-se em torneiro mecânico pelo SENAI e como ex-operário foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores. Fernando Henrique, natural do Rio de Janeiro, formou-se em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, onde também é Professor Emérito e foi um dos fundadores do Partido da Social Democracia Brasileira.

⁵ Na dissertação de Rodrigo Martins Andrade é dedicado um capítulo para discutir as “interseções entre o petismo e o socialismo”. O autor antecipa a erosão do estatuto socialista no programa do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 1998: “ganham espaço a inclusão social e o crescimento econômico. Perde o combate ideológico e vence o pragmatismo. Desvaloriza-se a participação política em prol da capacitação administrativa e gestora” (ANDRADE, 2008, p. 115). Carlos Nelson Coutinho, longe de qualquer fatalismo, já havia anunciado, no início de 1990, que o PT corria o sério risco de ser hegemônico por correntes que negavam o socialismo (COUTINHO, 2000, p. 19).

desenvolvimentismo” – atendeu à propagação de uma “rede de regulação estática”, conceito arquitetado pelo Banco Mundial e que “não cogita a ideia de erradicação da pobreza, mas apenas da manutenção em um patamar aceitável” (MAURIEL, 2006).

A partir daí os municípios brasileiros que aderiram às metas de combate à pobreza serviram de prolongamento dos tentáculos governamentais. Cumpriram as exigências para o repasse do financiamento e, por conseguinte, executaram a política de transferência de renda com condicionalidades, aliás, alardeada falsamente como redistribuição de renda por alguns ideólogos. Isso permitiu a manutenção de um “patamar aceitável da pobreza”, bem como a adequação aos padrões determinados por inúmeros índices (Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – e o Índice de Desenvolvimento da Família – IDF) e também pela “redução” progressiva da pobreza, que pelo lado dos municípios, principalmente o Rio de Janeiro, capital mundial de megaeventos, reverberou no enrijecimento da política assistencial e numa abordagem coercitiva com a expulsão dos pobres, para “debaixo do tapete”, ou seja, para a “institucionalização forçada” e regiões periféricas da cidade.

Embora algumas legislações, criadas no governo Lula, sejam um avanço, implicitamente reforçaram a lógica da “punição individual”, fortalecendo o discurso que preconiza as saídas individuais como a “criatividade”, o “empreendedorismo”, a “judicialização da questão social” para o enfrentamento da crise. A proteção social que tinha na seguridade social seu principal “zagueiro”, parafraseando o discurso futebolístico do ex-presidente, foi fragmentada, partilhada e intensificada, nos discursos, planos e ações, como responsabilidade das famílias, dos grupos de vizinhos, de amigos e das entidades filantrópicas. Nessas circunstâncias, os abrigos, e outros espaços de institucionalização, se redefiniram, cumprindo o papel de atender aos segmentos empobrecidos da classe trabalhadora, mas agora com fortes influências da cópia “mal-ajambrada”, da temerária lógica do “*Welfare-Mix*”, convencionalmente conhecido por “pluralismo de bem-estar” (MARTIN, 1995; PEREIRA, 2004).

O papel central das famílias, como instâncias da proteção social, sejam elas de origem ou famílias substitutas, mostra-se como alternativa à institucionalização em abrigos⁶, e isso não é nenhum “museu de grandes novidades”. O lado perverso dessa tendência é que, em

⁶ São necessárias algumas mediações para compreender o papel da família ao longo da história brasileira. No período ditadura militar (1964-1985), por exemplo, vigorou o discurso da “incapacidade” da família pobre em orientar e cuidar de seus filhos. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC rompe com a ideologia que desqualificava o ambiente familiar e também vai de encontro à ideologia marcante no século passado, de “prender para proteger” (BRASIL, 2006, p. 15).

linhas gerais, reforça-se a sobrecarga na figura forte das mulheres, principais responsáveis pelo cuidado⁷, e a contenção dos gastos sociais, presentes em tal intervenção. A transferência progressiva das responsabilidades públicas, relativas à política de atendimento a crianças e adolescentes, para as ações privadas de uma rede de solidariedade coletiva e familiar, decerto configura um dos efeitos da regressividade do fundo público⁸ para as políticas de seguridade social, sobretudo por que são os próprios trabalhadores que financiam essas políticas.

JUSTIFICATIVA E REFERENCIAL TEÓRICO

A intimidade com uma determinada obra ou com um autor advém de inúmeros fatores, como, por exemplo, o de compartilhar de determinados princípios éticos e políticos. E esse processo consistiu em folhear, ler e discorrer sobre a obra de Marx. O teórico alemão, ao contrário do que muitos pensam, não pode ser tratado por dogmatismos salvacionistas ou por preciosismos mistificadores, pois isso pode redundar num desconhecimento de sua obra que ao invés aproximar trabalhadores braçais e intelectuais, o popular e o erudito, os afasta⁹.

Alguns interlocutores, mais ou menos radicais, acreditam que um trabalho crítico e inspirado na tradição marxista, indubitavelmente, haveria de ser elaborado com a pesquisa diretamente na fonte, para combater as tergiversações do marxismo ou evitar o que se convencionou criticar de “marxismo sem Marx”, mas a crítica também precisa superar as leituras datadas historicamente produzindo conhecimento amparado nas necessidades do tempo presente. Embora o doutorado seja um estágio avançado da vida acadêmica e do processo de produção do conhecimento é como se fosse o começo de tudo, afinal “todo

⁷ Percebe-se uma ascensão percentual de mulheres como chefes de famílias monoparentais, principalmente no Sudeste, fato que não pode ser negligenciado no redesenho de tais políticas. “No período de 2001 a 2009, os dados da PNAD evidenciam a continuidade do aumento da proporção de famílias chefiadas por mulheres no Brasil. O percentual nesse intervalo de tempo subiu de aproximadamente 27% para 35%, o que, em termos absolutos representa 21.933.180 famílias que identificaram como principal responsável uma mulher em 2009” (IPEA, 2010, p. 4).

⁸ Ao analisar a onda de estagnação da década de 1970, Behring (2008, p. 46) comenta que “a política real é a de redirecionar o fundo público como um pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto junto às demandas do trabalho, ainda que isso implique em desproteção e barbarização da vida social”.

⁹ Nas polêmicas anunciadas contra o elitismo de Bruno Bauer, “Marx e Engels preconizavam um amplo entrosamento da teoria com os proletários, pois diziam, nada é mais ridículo do que uma ideia isolada de interesses concretos” (GIANNOTTI, 2000, p. 12).

começo é difícil em qualquer ciência”¹⁰. O método marxiano é o que interessa, mas não é supérfluo indicar que existem influências durkheimianas, neopositivistas, reducionistas dentre tantas outras que “deformaram, adulteraram, e/ou falsificaram a concepção teórico-metodológica de Marx” (NETTO, 2011, p. 11).

No método marxiano, “parece que o correto é começar pelo real e pelo concreto” (MARX, 2000). Mas um longo caminho precisa ser percorrido no intuito de favorecer a aquisição e a produção de um determinado saber. É preciso, nas estradas irregulares do conhecimento científico, no movimento de ida e vinda, retornar ao momento inicial, ao ponto de partida, não como algo caótico e enviesado, mas como “uma rica totalidade de determinações e relações diversas” (Ibidem p. 39). Por mais simples que seja o objeto de estudo é necessário abstrair teoricamente para extrapolar a realidade como ela aparece.

Portanto, *os abrigos podem até ser o ponto de partida desse estudo, desde que relacionados, dialeticamente, à dinâmica maior da sociedade de classes*, pois esse espaço de proteção infanto-juvenil está atrelado ao papel da família e das políticas sociais no capitalismo. Aliás, esses papéis pressupõem a maneira pela qual o Estado se organiza e intervém, sobretudo por que esses elementos deitam suas raízes em relações sociais mediadas por determinações do trabalho, requisições do mercado ou pela inexistência de um conjunto de ordenamentos jurídicos. Do mesmo jeito, não se entende uma forma particular da sociedade, por exemplo, a constituição do fundo público distante dos processos históricos contidos nas lutas de classes e na produção do valor ou então o financiamento e o orçamento das políticas para a infância e a adolescência isoladas da ideologia universal que permeia a sociedade capitalista. A descrição verossímil da realidade não se explica tão facilmente na construção de uma análise concreta¹¹.

O processo de marginalização dos abrigos no conjunto de políticas sociais, o enfraquecimento político e as ínfimas condições de trabalho dos educadores sociais, a falácia da “boa governança”, proveniente do pensamento cartesiano dos organismos internacionais, incidiram no chamado “choque de gestão” nos abrigos cariocas. Entretanto, a adoção desse procedimento gerencial, utilizado com vistas a reduzir os supostos déficits orçamentários, de um município, ironicamente, “pobre” como o Rio de Janeiro, partiu de uma falsa premissa. Foram efetuados alguns cálculos que simplificaram, demasiadamente, o trabalho

¹⁰ Citação atribuída a Karl Marx mencionada por José Paulo Netto (2011) na epígrafe (Ibidem, p. 7) e nas páginas finais (Ibidem, p. 51).

¹¹ Nas considerações sobre o método, Marx (2000, p. 39) sinaliza que “o concreto é concreto por que é síntese de muitas determinações”.

desenvolvido e contribuíram para redução numérica dos abrigos destinados às crianças e aos adolescentes. E isso pode ser explicado, sumariamente, por dois momentos.

O primeiro é resultado de um processo de relativo êxito, circunscrito entre 1997 e 2005, por meio do projeto “Família Acolhedora”, executado, em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro, pela Associação Brasileira Terra dos Homens – ABTH. Este projeto objetivava reverter os quadros de violência doméstica sem necessariamente utilizar o abrigo como espaço de proteção. A partir de 2006, quando essa experiência foi alçada à categoria de política pública, ao invés do Programa “Família Acolhedora” estruturar ações no intuito de complementar o sistema de proteção social do município, o seu custo mais reduzido terminou por suscitar, disfarçadamente, a substituição dos abrigos. Há uma questão de gestão dos recursos públicos, pois os abrigos precisam de investimentos robustos, diante de sua complexidade, porém, a tendência que tem se tornado “moeda corrente” é que é mais eficiente a destinação dos recursos públicos para o Programa Família Acolhedora.

Com a realização do acolhimento familiar os efeitos foram satisfatórios, garantiu-se o atendimento personalizado, a oportunidade de convivência em ambientes familiares, a superação dos “ritos de passagem”¹² dos abrigos, o não desmembramento do grupo de irmãos, o atendimento em regime de coeducação etc. Estes, vistos de maneira isolada, são fatores que certamente podem influenciar nas decisões do Poder Executivo.

O segundo momento abarcou a estratégia de desmobilização das poucas lideranças das ONGs que apresentavam um relativo peso político no contexto da assistência social¹³. Os conflitos nas relações entre as ONGs e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro tornaram-se mais frequentes em 2002. O desentendimento observado na partilha de responsabilidades, ou seja, entre o planejamento e a execução eram evidenciados por situações tidas como irrevogáveis:

1) havia uma tentativa reiterada da Prefeitura, e do seu núcleo duro, em reduzir a autonomia pedagógica dessas ONGs para introduzir outra lógica ao atendimento, pautada no

¹² São momentos que envolvem brincadeiras, como se fossem trotes universitários, mas compreendidos dentro de um universo de sociabilidade que, em determinadas circunstâncias, pode revelar graus distintos de violência, crueldade e opressão. Uma abordagem sobre esses ritos pode ser encontrada em Altoé (1990).

¹³ Merecem destaque pelo menos duas ONGs: “Fé e Alegria do Brasil”, que nasceu na Venezuela, no ano de 1955, como uma entidade não governamental de solidariedade social e desde então soma esforços com a sociedade e o Estado na criação e manutenção de serviços educativos e sociais nas periferias das grandes cidades e na realidade rural. Em 1985 se estabeleceu na Espanha com uma plataforma de apoio aos países latino-americanos e para divulgação de seus trabalhos na Europa. E a “Se Essa Rua Fosse Minha”, que surgiu como um projeto e se transformou em uma ONG idealizada no início da década de 1990, por outras quatro ONGs: ISER, IDAC, IBASE e FASE, no intuito de mobilizar a sociedade e o poder público para a questão dos meninos e meninas que viviam em situação de rua.

aumento de vagas, para cumprir cegamente as determinações sentenciadas pelo Ministério Público, mas que iriam impactar em precárias condições de trabalho e na qualidade do atendimento prestado aos adolescentes e familiares (salienta-se que algumas ONGs não resistiam ao papel do Estado, mas aos tons contraditórios e coercitivos da política de governo);

2) a ingerência na contratação e demissão dos trabalhadores do abrigo. Isso, por um lado, impedia a criação de nichos clientelistas ou cabides de emprego e, por outro, garantia uma autonomia relativa das ONGs. Embora existissem boicotes e/ou equívocos gerenciais, do Poder Público, relacionados ao trabalho (salários constantemente atrasados, o não atendimento das solicitações de obras e pequenos serviços e aumento exponencial dos atendimentos etc.), isso reduzia, de certa forma, as demissões por perseguição política, pois as ONGs eram responsáveis pela contratação e demissão (cabe mencionar que a Prefeitura interferia, em situações graves, já que haviam as sanções previstas no ECA). Como os questionamentos eram publicizados, isso causava, além do desconforto dos representantes da Prefeitura, que não tinham como “tapar o sol com a peneira”, um leque de comparações e críticas de outros trabalhadores de ONGs que eram, até então, obrigados a se submeter cegamente às imposições da Prefeitura;

3) as constantes divergências pontuadas sobre a metodologia inóspita de atendimento à população infanto-juvenil em situação de rua. O tal recolhimento, ação sistemática impetrada às crianças e aos adolescentes (e também aos adultos), sempre foi severamente enfrentado pelas ONGs. Negar o recolhimento não significa permissividade quanto à situação de rua, pois também era algo questionado pelos adolescentes atendidos pela política de abrigo. Na medida em que os adolescentes se deparavam com a superlotação e a truculência da abordagem, buscava-se instrumentalizá-los teórica e politicamente por meio das equipes técnicas, que se organizaram para exigir respeito às propostas de trabalho desenvolvidas pelos abrigos. Esse era um enfrentamento relativamente inovador, já que geralmente são esses os segmentos “sufocados” e com menores canais de voz e de reivindicação, excetuando o movimento político desencadeado pela Rede Rio Criança¹⁴.

¹⁴ A Rede Rio Criança é uma articulação de referência no trabalho com crianças e adolescentes em situação de rua, formada por 15 ONGs: Associação Beneficente São Martinho; Associação Beneficente AMAR; Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH); Associação Excola; Banco da Providência; CEDECA – RJ; Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI); Centro de Teatro do Oprimido (CTO-Rio); *Childhope* Brasil; Criança Rio; Fundação Bento Rubião; Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua; Organização de Direitos Humanos Projeto Legal; REMER e Se Essa Rua Fosse Minha.

A peculiaridade do trabalho realizado por essas ONGs consistia na abordagem de um público historicamente discriminado e que requeria investimento diferenciado, tanto dos recursos humanos como na configuração dos processos metodológicos. Para os gestores da Prefeitura, de forma imediata, a vantagem consistia em obter “a flexibilidade, a experiência e a habilidade para chegar a clientes difíceis de alcançar” (BRESSER PEREIRA e GRAU, 1999, p. 34). Contudo, com o passar do tempo, tal assertiva revelava uma ambiguidade e o discurso ideológico do “fracasso ou incompetência do Estado” na resolução de situações complexas (que tinham como alvo a população de rua, as pessoas com deficiência e as favelas, por exemplo) subestimando o funcionalismo público, negligenciando o papel do Estado na provisão da formação de equipes concursadas, na qualificação e aprimoramento permanente dos profissionais, sem prever numa política de salários para os “Educadores Sociais”, hoje em dia cada vez mais raros na gestão atual do governo.

Existe um conjunto de questões que merecem aprofundamento e um exame mais detalhado para que se estabeleça um marco mais geral para o financiamento e o orçamento de políticas sociais. São tópicos entrelaçados, vinculados às distintas perspectivas da *contrarreforma* do Estado, que ainda não constituem matéria de relativo peso para os profissionais da execução. Entender a engenhosidade das políticas sociais para crianças e adolescentes pressupõe também conhecer e interpretar a frieza dos números, isto é, investigar orçamento público, grande desafio para o Serviço Social¹⁵. Os profissionais produzem conhecimento baseados numa diversidade de questões teóricas, mas nas análises sobre a execução das políticas sociais o orçamento e o financiamento são enfoques reduzidos, ficando geralmente ao encargo dos grupos de pesquisa em universidades públicas¹⁶.

¹⁵ Em primeiro lugar, pela “exigência de maior qualificação intelectual e cultural, derivada da própria consolidação acadêmica do Serviço Social” (NETTO, 1996, p. 110) que exige de docentes e discentes um investimento permanente na formação. Em segundo lugar, por existir um discurso que fragiliza o processo de conhecimento em geral, pois “as tendências dominantes no pensamento ocidental seccionaram a análise social da análise econômica” (BEHRING, 2011, p. 9).

¹⁶ De acordo com leituras realizadas para esse trabalho e devido à inserção acadêmica em duas unidades públicas de ensino em Serviço Social – UFF, como docente, e UERJ, como doutorando – podem ser destacados três projetos de pesquisa sobre financiamento e orçamento das políticas sociais no estado do Rio de Janeiro, coordenados por assistentes sociais e professoras de Serviço Social. Na Faculdade de Serviço Social da UERJ, o Grupo de Estudos do Orçamento Público da Seguridade Social (GOPSS) coordenado pela Prof.^a Dra. Elaine Behring. Na Escola de Serviço Social da UFF, o Grupo de Pesquisa sobre Pobreza e Desigualdade (GPODE) coordenado pela Prof.^a Dra. Ana Paula Mauriel, e na Escola de Serviço Social da UFRJ, o projeto desenvolvido pela Prof.^a Dra. Sara Granemann no Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Marxismo (NEPEM).

Há a necessidade de garantir que “a gestão financeira¹⁷ caminhe junto com a gestão sócio pedagógica” (LIMA, 2004, p. 99) e pensar o financiamento e o orçamento das políticas de atendimento para crianças e adolescentes consiste em compreender inicialmente três processos articulados entre si: a) os processos históricos que explicam as manifestações da “questão social” e o curso das transformações societárias em escala mundial; b) a influência dos organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para Infância – UNICEF e o Banco Mundial – BIRD, e os rebatimentos na configuração das políticas e da legislação para crianças e adolescentes e c) a implicação das medidas de ajuste estrutural combinadas com as tendências de “humanismo” liberal presente nas políticas sociais brasileiras e plasmadas nos regimes de atendimento¹⁸ no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, particularmente no que se refere às medidas de abrigo.

As alterações nas refrações da “questão social” e no perfil do público atendido são aspectos importantes. Não se trata mais da lógica das “*Workhouses*”, nem dos segmentos institucionalizados, no período colonial e imperial, na “Roda dos expostos”; no entanto, a tônica das instituições contemporâneas ainda tem por objetivo propiciar a formação de uma mão de obra para serviços subalternos não rompendo com o ciclo e inserção desses indivíduos na pobreza. Embora o ECA postule que “nenhuma criança e ou adolescente será retirado do convívio familiar em virtude da pobreza” isso não vem acontecendo, fato que justifica as formas de institucionalização atuais. Nesse processo, o retorno ao convívio familiar se estabelece na mesma estrutura empobrecida, reproduzindo os dilemas e o ciclo de vida da família. Portanto, esse é um grande nó da política social.

Outro destaque é que, no intuito de forjar novas alianças entre o Estado e a sociedade civil, o Banco Mundial disseminou pelos países periféricos uma aproximação estratégica com as entidades do chamado “terceiro setor” para a execução de políticas sociais e, na cidade do Rio de Janeiro, toda a política de abrigos (da rede própria, assim com a rede conveniada), é executada em parcerias por entidades da sociedade civil¹⁹. Emergem daí, com esses postulados, além dos mecanismos de controle e das políticas de combate à pobreza, historicamente atrelados ao processo de abrigo, novas projeções de oportunidades individuais como formas de desenvolvimento.

¹⁷ Cabe ressaltar que o governo não está obrigado a executar tudo o que consta no orçamento, pois o orçamento autoriza tal execução, mas não a obriga (CUNHA, 1998).

¹⁸ São sete no total: Orientação e apoio sociofamiliar; Apoio socioeducativo em meio aberto; Colocação familiar; Abrigo; Liberdade assistida; Semiliberdade; Internação (COSTA, 2006).

¹⁹ No levantamento realizado em 2003 (pelas ONGs Ex Cola e Associação Brasileira Terra dos Homens) existiam 69 abrigos no Rio de Janeiro para o público de 1983 crianças e adolescentes (LIMA, 2004 a).

Na trilha do “novo desenvolvimentismo” (GONÇALVES, 2012, CASTELO, 2009) há o resgate de algumas ideias clássicas de Adam Smith, sobre os benefícios sociais trazidos pelo esforço natural das pessoas ou pela concorrência individual. Em “Desenvolvimento como Liberdade” (SEN, 2000) são realçados os componentes fundamentais para o enriquecimento da vida e a instauração do debate sobre o desenvolvimento de capacidades e de habilitações na formação humana. Esse potente discurso, rapidamente incorporado pelas ONGs, sinalizou novos formatos nos processos educativos e assistenciais. Outras referências são primordiais para explicar as manifestações da “questão social” no capitalismo tardio e o processo histórico que permeou as transformações societárias em escala mundial (MANDEL, 1982; NETTO, 1996; CHESNAIS, 1997; IAMAMOTO, 2008). Algumas obras serviram para correlacionar as medidas de ajuste estrutural e os vestígios de tendências presentes nas políticas sociais brasileiras, sejam elas neoliberais ou liberais revisitadas (PEREIRA, 2000; BEHRING, 2003; WERNECK VIANNA, 2005; MAURIEL, 2006; GONÇALVES, 2012) e para estruturar um estudo sobre os rebatimentos dos dois eixos supracitados na configuração da política social, bem como do fundo público²⁰ (OLIVEIRA, 1998; BEHRING, 2008, 2010 e SALVADOR, 2010).

Por fim, expor os desdobramentos do processo de liberalização e de privatização (típicos do neoliberalismo) e, conseqüentemente, as alterações no padrão de proteção social brasileiro, em especial, da política de assistência social, consiste em uma tarefa complexa. Afinal, a mudança de um sistema articulado, ou seja, o desmanche, pelo menos na letra da lei, da seguridade social (saúde, assistência e previdência social) para um emaranhado de ações fragmentadas, serviços focalizados na pobreza e com o relativo predomínio da iniciativa privada é toque final que deságua na comparação dos dados das peças orçamentárias, dos relatórios de gestão e das planilhas das ONGs executoras de Programas de abrigo na cidade do Rio de Janeiro.

OBJETIVOS DO TRABALHO

Considerando o objeto, a justificativa e o referencial teórico do trabalho, o objetivo geral desta tese é analisar criticamente a composição do orçamento das políticas para crianças

²⁰ Cabe registrar que a leitura de outros autores propiciará outras angulações sobre o fundo público. Busca-se a maior consistência teórica para tratar do papel do fundo público no Brasil contemporâneo. Sendo assim, constam no levantamento, para além dos autores já utilizados ou mencionados nesse trabalho: Esping Andersen (1991); Cunha (1998); Coelho (2001); Giacomoni (2002); Behring e Boschetti (2007); Sadeck (2010); Santos Júnior, (2010), Salvador (2010 a) Souza Filho (2013), dentre outros.

e adolescentes no Rio de Janeiro, em especial as políticas de abrigo e o papel do Fundo Público brasileiro na ordem monopólica contemporânea. De acordo com o referencial teórico o estudo pauta os orçamentos dos programas de abrigo, a alta complexidade dessa política e os possíveis indícios de sobreposição do abrigo pelo programa família acolhedora. Além disso, demonstra os aspectos do *mix* público e privado na administração municipal e as tendências que circundam as políticas sociais de abrigo mantidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, nas três últimas gestões municipais: César Maia (2001-2004 e 2005-2008) e Eduardo Paes (2009-2012).

PROCESSO METODOLÓGICO

O processo metodológico envolveu pelo menos três momentos articulados após o exame de qualificação: 1) a reaproximação e redefinição da abordagem conferida aos abrigos; 2) a explicitação do debate sobre fundo público; 3) o processo de coleta de dados na prefeitura do Rio de Janeiro. A leitura das orientações técnicas para o serviço de acolhimento para crianças e adolescentes (BRASIL, 2009) contribuiu, sobremaneira, para reaproximação com o tema dos abrigos, bem como o levantamento de referências bibliográficas, sobretudo em teses, dissertações e trabalhos de conclusão de curso. A redefinição do objeto de pesquisa, no bojo das recomendações da banca de qualificação, foi realizada e com isso superou-se a tensão existente entre “os processos educativos e assistenciais no abrigo” e “a questão do orçamento”. A banca também apontou a lacuna sobre o fundo público, tema que norteou o conjunto de problematizações apresentadas no projeto, mas sem a devida apropriação teórica.

O orçamento municipal das políticas para crianças e adolescentes no Rio de Janeiro teve lugar de destaque no projeto “Lugar da Criança é no Orçamento”, realizado conjuntamente entre o Fórum Popular do Orçamento, o Centro de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes e o GOPSS/UERJ²¹, permitindo maior familiarização com a questão do orçamento da criança e do adolescente e do fundo público. No entanto, mesmo com a experiência adquirida, a parte mais complexa e desgastante da pesquisa envolveu a coleta de dados na Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro – PCRJ. Embora existam legislações em vigor que preconizam a transparência na gestão e no orçamento e que, em princípio, deveriam ser de conhecimento público, ainda assim pude observar que procedimentos da pesquisa foram obstaculizados por motivos implícitos e explícitos.

²¹ Grupo de Estudos e Pesquisa do Orçamento Público e da Seguridade Social, do qual faço parte.

Para conhecer os dados documentais e as planilhas de gastos, isso não necessariamente envolveria o recurso a entrevistas; porém, diante das circunstâncias relatadas, foi necessário recorrer a alguns profissionais, considerados estratégicos (por terem trabalhado na gestão e planejamento) para conhecer os atalhos e os setores mais indicados para obter tais informações. Outra questão a ser mencionada é que, para conseguir as informações, era necessário o cumprimento de algumas exigências, como, por exemplo, a autorização da pesquisa por parte do Centro de Capacitação da Política de Assistência Social da SMDS. Inicialmente o pesquisador envia a declaração da universidade e entrega um resumo da pesquisa; porém, na primeira vez, em 2012, o pedido não foi respondido pela equipe, provavelmente pela tensão que envolvia o ano eleitoral. Mas, depois, com a mudança na gestão da SMDS, um novo contato foi feito e percebeu-se uma diferença no atendimento, no que diz respeito à receptividade. Ao invés da declaração, foi solicitada uma carta da orientadora explicando os motivos, juntamente ao resumo da tese e das perguntas a serem respondidas. Dessa vez a pesquisa foi autorizada, mas a coleta, de certa forma, dificultada pela questão do curto tempo para obter tais informações e por envolver uma grande peregrinação, em vários setores, que exigiam a explicação de todo o procedimento de pesquisa e a correlata autorização dos superiores, fato que, por mais necessário que seja, tornava o documento elaborado pelo Centro de Capacitação uma mera formalidade sem qualquer efetividade para a pesquisa, “invalidando”, aproximadamente, mais de vinte dias de espera, entre a entrega do material solicitado e a entrega do documento de autorização.

Por ser assistente social, por conhecer grande parte dos profissionais que trabalham no nível central – da Prefeitura –, até mesmo por que muitos deles que fazem ou fizeram parte de projetos de pesquisa (alguns cursam pós-graduação e outros são docentes), acreditava que essa tarefa seria menos complexa; mas, ao contrário, foi mais difícil do que o esperado. Embora muita gente tenha se colocado disponível para contribuir com informações, elas eram incompletas, pois não permitiam recuperar a memória da política de assistência social no município, tampouco conhecer os orçamentos dos abrigos nessa década. A cada nova solicitação havia um impasse, ora atribuído à necessidade de pedido para outro superior, ora em virtude de ausências justificadas por participações em reuniões que pareciam não ter fim. E, para completar, também houve o impacto das manifestações populares no Rio de Janeiro. Em cada ligação ou e-mail, em cada ausência de retorno, em cada “não sei”, havia um fio de esperança, mas todo o desgaste foi minimamente recompensado e então comecei a entender por que “no começo tudo é difícil” e por que o processo de doutorado é algo tão solitário.

Para piorar o cenário descrito, o site da Prefeitura do Rio foi totalmente reformulado, a secretaria de Assistência Social (SMAS) voltou a se chamar de Desenvolvimento Social (SMDS) e as informações, bem como publicações, das gestões anteriores foram retiradas do ar ou pulverizadas em vários setores. Na montagem desse verdadeiro quebra-cabeças foram contabilizadas aproximadamente vinte idas e vindas na Prefeitura e nas ONGs, que, em linhas gerais, permitiram o acesso a algumas informações necessárias, mas igualmente incompletas. Acredito que seria pertinente se um profissional fosse designado para auxiliar nessa busca, pois é diferente o atendimento prestado a um “colega de trabalho” e a um “pesquisador” estranho ao quadro funcional. Independente do critério utilizado para lidar com os pesquisadores ou para manipulação dos dados públicos da SMDS, é importante ressaltar que a secretaria foi profissionalizada e, mesmo contando com os concursados que, em princípio, não correm mais os riscos de retaliação relatados por alguns assistentes sociais por conta de estágio probatório, o atendimento, em geral, poderia ter sido diferente. Existe um código de ética do servidor público (Decretos 13.319/1994 e 30.348/2009), mas ele parece ser desconhecido de uma parcela dos profissionais da SMDS. Embora a prefeitura congregue, em suas secretarias e coordenadorias, informações sobre os recursos humanos e sobre lotação dos profissionais, a maioria é recente, não há um histórico dos profissionais e/ou das ONGs parceiras da Prefeitura que ao longo dos anos foi responsável pela execução da política de abrigo, fato que exigiria sua busca diretamente nas ONGs. As ONGs, de certa forma, apresentaram as mesmas justificativas, ocasionando os mesmos empecilhos.

ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está dividido em quatro capítulos. Nos dois primeiros são destacados o marco teórico, histórico e crítico e a discussão sobre fundo público nos marcos do capitalismo. Os dois últimos capítulos tratam da constituição da noção de proteção social no Brasil e da análise crítica dos governos municipais do Rio de Janeiro, com ênfase na política de atendimento a crianças e adolescentes e, mais especificamente, nos abrigos e seus orçamentos.

É dado destaque, no primeiro capítulo, às principais concepções teóricas de Adam Smith, em *A riqueza das nações*: a fundação de uma economia de mercado, o predomínio do individualismo, a competitividade, as limitações impostas à intervenção do Estado e o “caráter natural” das desigualdades sociais, ou seja, a espinha dorsal do liberalismo

econômico. Todas as análises de base iluminista que fundamentaram o modo de produção capitalista, como a liberdade e o trabalho, são articuladas à situação de crianças e adolescentes na Europa. Ainda no primeiro capítulo são descritas as formas de intervenção na economia, o papel da família e o alívio da pobreza.

A despeito de determinados posicionamentos políticos que sinalizam, equivocadamente, o desinteresse de Marx pela situação de crianças e adolescentes, evidencia-se, além das expressões da “questão social” e das políticas de alívio da pobreza, a luta das famílias da classe trabalhadora que ganharam um novo impulso com o estabelecimento da legislação fabril que, ao mesmo tempo, despertou a consciência de classe, traduzida na ação de partidos e sindicatos, e favoreceu a gestação de uma nova cultura ou de uma nova sociabilidade, ou, como diz a tradição gramsciana, estabelecendo uma relação entre estrutura e superestrutura.

No final desse capítulo é dado destaque para o debate sobre crise, o surgimento do *Welfare State* e a institucionalização de políticas sociais como resposta à emergência da “questão social” na Europa no século XIX. Há uma distinção entre *Welfare State* social democrata e o legado keynesiano que, na metade do século XX, se consolidou como a saída econômica para garantir o “bom funcionamento” do capitalismo. O tema dos direitos humanos, estabelecido por uma concepção pluralista, e o papel dos organismos internacionais na manutenção da hegemonia burguesa também são abordados. Com os desdobramentos da crise e instauração gradual, objetiva e subjetiva, da barbárie, o padrão civilizatório possível e idealizado torna-se insustentável e os direitos humanos, proclamados como conquistas primordiais, passam a ser contestados no plano formal e algumas saídas para o combate à pobreza e para o enfrentamento à crise.

O segundo capítulo é uma busca em torno da qualificação da noção de fundo público, bem como a problematização de conceitos muito caros à classe trabalhadora e fundamentais ao capitalismo: a partir das inflexões no campo da tradição crítica e marxista, refletimos sobre os processos de democratização, a burocracia, a ideologia do interesse geral, tensões teóricas observadas na relação entre Estado e sociedade civil. O processo de reprodução ampliada do valor requer a interferência estatal em algum grau. No âmbito da engenharia legal-institucional dos Estados capitalistas contemporâneos, essa intervenção está assentada nas e operada pelas dinâmicas das políticas econômicas e sociais. Nelas, o processo de direcionamento e implantação dos recursos angariados junto à sociedade mediante tributação

assume o caráter de fundo público, e como tal, fonte incontornável e vetor constitutivo ao delineamento das políticas públicas.

No terceiro capítulo são problematizadas as bifurcações no caminho da proteção social no Brasil. Recuperam-se as tendências e contratendências históricas presentes na execução da política social, em especial das políticas voltadas para crianças e adolescentes, plasmadas na legislação específica em vigor. Na lógica da concepção de desenvolvimento social, posterior à transição democrática, são delineadas algumas abordagens sobre a gestão social municipalizada, as complexas parcerias entre Estado e sociedade civil, bem como o papel desempenhado pelo Banco Mundial na formulação de um discurso social liberal que termina por influenciar, sobremaneira, as políticas sociais contemporâneas, os discursos das ONGs, principais operadoras das medidas de acolhimento/abrigamento, e as práticas profissionais, reverberando numa tensão entre três aspectos: 1) os cuidados individuais e a proteção social; 2) a responsabilidade da família e a do Estado; 3) a realocação de recursos e a consecução da política de abrigos.

No último capítulo realiza-se a análise crítica dos governos municipais do Rio de Janeiro, na primeira década do século XXI, que leva em consideração tanto a experiência de trabalho como as considerações teóricas de profissionais que fizeram e fazem parte da política de atendimento, bem como o levantamento dos dados de financiamento e orçamento da prefeitura em questão. Por fim, ressaltam-se os desdobramentos da captura dos fundos públicos, no circuito de mundialização do capital e, efetivamente, como são instrumentalizados pelos governos como mais um recurso ao enfrentamento da crise estrutural. No bojo desse movimento da esfera financeira, a centralidade da família nas políticas sociais tem revelado uma ambivalência: consiste, por um lado, num importante direito humano, mas, por outro lado, numa pretensa estratégia de combate à pobreza, enredada na transferência de renda, na institucionalização de crianças e adolescentes e no incentivo ao empreendedorismo. Tudo isso acompanhado pelo enrijecimento da ação estatal em relação aos segmentos pobres da classe trabalhadora, na adoção de um aparato de vigilância social e no recolhimento sistemático das pessoas nas ruas.

1 - MARCOS TEÓRICO-CRÍTICOS E HISTÓRICOS

Onde quer que haja grande propriedade, há grande desigualdade. Para cada pessoa muito rica deve haver no mínimo quinhentos pobres, e a riqueza de poucos supõe a indigência de muitos. A fartura dos ricos excita a indignação dos pobres, que muitas vezes são movidos pela necessidade e induzidos pela inveja a invadir as posses daqueles.
ADAM SMITH (1996b, p. 188)

O mundo é fabuloso. O ser humano é que não é legal.
ED MOTA

A liberdade é uma grande palavra, mas foi sob a bandeira da liberdade da indústria que foram empreendidas as piores guerras de pilhagem; foi sob a bandeira da liberdade do trabalho, que os trabalhadores foram espoliados.
LENIN (1988, p. 7)

1.1 Liberalismo clássico e o redimensionamento do Estado na regulação de atividades econômicas

Nos dois livros de “A Riqueza das Nações”, obra clássica de Adam Smith ([1776] 1996a, 1996b), evidenciam-se os aspectos teóricos do liberalismo que edificam as bases do pensamento econômico burguês ou da Economia Política. Na afirmação de Moraes (2000) essas obras foram bastante citadas e reeditadas nos tempos modernos. Elas abarcam questões importantes como o crescimento econômico, o trabalho como fonte de valor, o predomínio do individualismo²², o protagonismo do mercado e as limitações à intervenção do Estado e, sumariamente, são esses os aspectos cruciais destacados pelo “economista” escocês e que contribuem para explicar, ilusória e profeticamente, os caminhos de transição do pré-capitalismo ao capitalismo na modernidade.

O elemento central na obra de Adam Smith é “a divisão do trabalho e a troca” (CHÂTELET, 2000, p. 69). Deriva desse ponto de partida a tese de que a opulência de um determinado país pode ser verificada pela capacidade de produzir, trocar e exportar mercadorias, bem como pela autorregulação do mercado, os lucros do capital investido e o

²² Reginaldo Moraes (2000) destaca a “engenhosidade de imaginar o interesse individual como harmonizador e não como diluente”. E a ainda menciona que “aparece como exemplo na atividade do açougueiro, descrita em conhecida passagem da *Riqueza das Nações*” (Ibidem, p. 10). No texto original de Smith (1996 a) vem a seguinte descrição: “não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse” (Ibidem, p. 74).

próprio trabalho. A peculiaridade do pensamento smithiano, que continua a influenciar políticos, teóricos, organismos internacionais e diversas instituições, consiste em impedir a interferência da organização estatal no curso natural das relações sociais na divisão do trabalho; assim sendo, “todos os governos que interferem nesse curso natural, que forçam as coisas para outra direção, ou que se empenham em sustar o progresso da sociedade em um ponto específico, não são naturais e para subsistirem têm de ser opressivos e tirânicos”²³.

Entretanto, ao contrário do que se pode imaginar, inexistente, em Adam Smith, a negação total da atuação do Estado²⁴. Muito embora na divisão social do trabalho a intervenção estatal seja considerada antinatural, ela não é rechaçada. O paradoxo smithiano é que da mesma forma que o contingente de forças individuais opera no intuito de realizar as necessidades de vendas (oferta) e de compras (demanda), o Estado também beneficia o desenvolvimento do mercado e com isso satisfaz, em sua plenitude, os desejos individuais. Nas demais relações sociais existem vantagens e desvantagens, apontadas por Adam Smith, quanto ao papel do Estado. Invariavelmente, os gastos estatais servem, *tout court*, para reforçar os mecanismos de defesa da sociedade, ou seja, são empregados na formação de aparatos militares e na criação de tribunais de justiça para manutenção dos direitos civis (propriedade privada) e da ordem. Esses gastos também são voltados ao favorecimento da esfera comercial, como a realização de obras de infraestrutura para escoamento da produção e circulação de mercadorias (pontes, estradas, portos) e à instrução tanto para os segmentos infante-juvenis, como os adultos de maneira geral:

Depois das instituições e obras públicas necessárias para a defesa da sociedade e para a administração da Justiça — ambas já mencionadas —, as demais obras e instituições públicas consistem, sobretudo nas que se destinam a facilitar o comércio da sociedade e nas que visam a promover a instrução do povo. As instituições destinadas à instrução dividem-se em dois tipos: as que visam à educação da juventude e as que visam à instrução dos cidadãos de todas as idades (SMITH, 1996b, p. 198).

²³ Segundo *Dugald Stewart* (apud CANNAN, 1996a, p. 43), a afirmação sobre os “efeitos benéficos da liberdade” se encontrava em manuscritos de 1750 deixados por Adam Smith.

²⁴ Antes do meu acesso à obra de Adam Smith havia o preconceito velado pelo autor. Duas leituras foram fundamentais para aproximação e compreensão crítica de sua obra. Em primeiro lugar o livro “Política social: fundamentos e história”, pois permitiu entender que o pensador nunca defendeu a extinção do Estado e que sendo assim, “reafirmava a necessidade da existência de um corpo de lei e a ação do Estado que garantisse maior liberdade ao mercado livre” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 56-57). Em segundo lugar, o artigo “Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado” permitiu clarear um pouco mais o significado das funções intervencionistas estatais explicitadas em Smith que, em linhas gerais, “defendia: gastos governamentais em educação e infraestrutura; política fiscal ativa com efeito distributivo; e uso da regulamentação, particularmente, no setor financeiro para controlar o que ele denominou os “efeitos do egoísmo” via fixação da taxa de juro e regulamentação financeira” (GONÇALVES, 2012, p. 645).

No século XVIII havia a ideia de que o mundo seria melhor, mais justo, racional, eficiente e produtivo se existisse a livre iniciativa e “se as atitudes econômicas dos indivíduos (e suas relações) não fossem limitadas por regulamentos e monopólios, estatais ou corporativos” (MORAES, 2000, p. 7). A indagação que se faz necessária é que a pretensa intervenção do Estado ou a propalada liberdade de mercado não foram suficientes para eliminar o caráter desigual da distribuição das riquezas e, conseqüentemente, a produção da pobreza entre os trabalhadores. Tal questionamento faria sentido para Karl Marx, mas, para os jusnaturalistas, não. A influência de John Locke no pensamento de Adam Smith culminou no surgimento de um modelo liberal burguês de economia em que a desigualdade e a pobreza eram compreendidas como fenômenos inelimináveis pela intervenção do Estado: “essa desigualdade, precisamente por ser natural, é insuperável, sendo por isso inimaginável confiar-se ao Estado a tarefa de superá-la” (NAPOLEONI, 2000, p. 37).

A partir da premissa de que “a desigualdade é natural”, que demarca tanto o pensamento smithiano como o liberalismo burguês, três questões, ao longo do capítulo, serão aprofundadas por que implicam, direta e indiretamente, em questionamentos relativos às tendências das políticas sociais contemporâneas: a construção de habilidades e competências, a “livre” concorrência dos mercados, o acirramento da competitividade e o individualismo exacerbado. Embora haja a menção, na obra de Smith, sobre todos nascerem iguais, (1) a divisão social do trabalho se encarregou de colocar determinados indivíduos em posições distintas forjando habilidades múltiplas que distinguem entre si pessoas de diferentes profissões. (2) A competitividade e o seu incentivo junto aos trabalhadores sempre serviram aos interesses capitalistas, ou seja, para impulsionar o desenvolvimento de determinada nação²⁵. E, por último, (3) o predomínio do individualismo incidiu na convergência entre interesse individual e coletivo, ou seja, na maneira como a busca pelos próprios interesses resultaria em benefícios sociais, pois “ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo” (SMITH, 1996a, p. 438).

Esse clássico da economia política tem novos adeptos, como o Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen, que confia a importância de Smith – e de sua esposa Emma – em sua prodigiosa produção, “O desenvolvimento como liberdade”. O indiano herdou o

²⁵ Esse desenvolvimento aparece quase que como um milagre, como uma operação não intencional na busca pelo que há de mais vantajoso ou pela própria segurança: “ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países ele tem em vista apenas sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções” (SMITH, 1996a, p. 438).

otimismo do economista escocês que acreditava num mundo mais justo, racional, eficiente e produtivo com o advento da livre iniciativa e isso, provavelmente, fez com que seu trabalho fosse “com certeza um dos livros mais reeditados e citados dos tempos modernos”, segundo Reginaldo Moraes (2000). O pensamento seniano será revisitado ao final desse capítulo.

1.1.1 Liberdade, trabalho e produção de riquezas na perspectiva liberal

Na transição do feudalismo ao capitalismo os ideais contratualistas de Hobbes, Locke e Rousseau foram fundamentais para a ruptura com o absolutismo. Nos auspícios do iluminismo a engenhosidade dos intelectuais franceses subverteu a crença no direito natural como criação divina ou, em outras palavras, do ponto de vista político e ideológico a transformação proporcionada pelo conhecimento e pela filosofia burguesa substituíram a fé e o absolutismo feudal: “o direito, portanto, poderia ser descoberto/produzido pelo espírito humano, desde que se procedesse à sua investigação com os rigores do raciocínio” (TRINDADE, 2002, p. 37).

Temos na liberdade política e nos direitos individuais o estabelecimento de parâmetros importantes para a convivência social. A liberdade entendida como um direito humano primordial e como princípio ético, fundamental nas relações sociais, contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento da burguesia e do capitalismo. Podem-se destacar duas abordagens distintas sobre a liberdade que afirmam as vantagens na transição de um estado de natureza para um modelo regulado por leis e pela coerção. A primeira, pelo viés biológico preconizado por Hobbes²⁶, como “uma determinação física aplicada a qualquer corpo” (RIBEIRO, 2004, p. 67). Sua visão de liberdade, delineada por uma concepção reducionista, influencia a elaboração sobre a ordem social na medida em que a coletividade reconhece o poder do Estado ou quando o homem abdica do seu direito de natureza – o que implicaria no egoísmo ou na guerra de todos – para garantir o direito de “proteger a sua própria vida” (Ibidem, p. 68). Para Hobbes, essa submissão seria “uma opção racional para que os homens refreassem

²⁶ “Liberdade significa, em sentido próprio, a ausência de oposição (entendendo por oposição os impedimentos externos do movimento); e não se aplica às criaturas irracionais e inanimadas do que às racionais. Por que tudo o que estiver amarrado ou envolvido de modo a não poder mover-se senão dentro de um certo espaço sendo esse espaço determinado pela oposição de algum corpo externo, dizemos que não tem liberdade de ir mais além” (HOBBES, 2004, p. 66).

suas paixões, num contexto em que o ‘homem é o lobo do homem’” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 57).

E a segunda, pela perspectiva contratual de Rousseau que, ao questionar a servidão dos homens, que nasceram livres, sinaliza mudanças significativas: a primeira, na passagem do estado de natureza para o estado civil²⁷ e a segunda ao estabelecer parâmetros políticos para realização de um pacto pela liberdade, “através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural, ganhem, em troca, a liberdade civil” (NASCIMENTO, 2004, p. 195-196). Para Rousseau o homem era naturalmente bom ou virtuoso e a introdução do direito à propriedade corrompeu a sociedade civil. Dessa forma o Estado tinha um papel bem definido: manter a desigualdade e preservar a propriedade em detrimento do bem comum – “a saída rousseauiana para o impasse da desigualdade política e social na sociedade civil é a configuração de um Estado cujo poder reside no povo, na cidadania, por meio da vontade geral” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 58).

Para exemplificar, John Locke baseou seu pensamento político na ideia de que os “indivíduos, enquanto seres humanos possuiriam direitos” (COUTINHO, 2000, p. 52) e assimilou a liberdade como um “direito natural do ser humano”. Em sua concepção individualista, a existência do indivíduo seria anterior ao surgimento da sociedade e do Estado. Se os homens nasciam iguais e a natureza não era mais considerada uma criação divina, toda e qualquer forma de privilégio e servidão considerava-se uma arbitrariedade.

Decorrente dessa transformação, a busca pela liberdade, a repartição dos poderes, a tolerância religiosa e a prerrogativa das leis passariam a legitimar um Estado pautado em governos sintonizados com a vontade geral²⁸. O grande legado do pensamento jusnaturalista é que ele se constituiu como ideologia burguesa e alcançar esse patamar fortaleceu a ideia lockeana do estabelecimento de um pacto social nas relações de poder no sentido de garantir a preservação da vida. E, sobretudo, por que se considerava, como direito natural “o direito de propriedade (que implicava também o direito do proprietário sobre os bens produzidos pelo trabalhador assalariado), o que terminou por recriar uma nova forma de desigualdade material entre os homens” (COUTINHO, 2000, p. 53).

²⁷ Segue um trecho, Capítulo VIII, Do contrato Social “O que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito sem limites a tudo que o tenta e pode atingir; ganha a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui [...]; cumpre distinguir bem a liberdade natural, que só tem por termo as forças do indivíduo, da liberdade civil, que é limitada pela vontade geral” (ROUSSEAU, 2002, p. 35).

²⁸ Exemplo disso é que Montesquieu asseverou que “as leis não surgem da mera vontade humana, mas decorrem de condições sociais, políticas, climáticas etc.” (TRINDADE, 2002, p. 37-38).

O pensamento do escocês David Hume também influenciou Adam Smith. Ao realizar a crítica à filosofia do egoísmo e ao romper com o egoísmo hobbesiano, Hume afirmou existir, na estrutura subjetiva dos indivíduos, outros “sentimentos”, considerados úteis tanto ao interesse individual como ao interesse social – como a “benevolência”, o “sentido de humanidade” e a “simpatia” – e esses três sentimentos possibilitariam o desenvolvimento da convivência social. Tais sentimentos seriam:

Em primeiro lugar a fonte de onde brotam os *juízos morais*, que são juízos de aprovação para a virtude, ou seja, para tudo o que se afigura útil sob o duplo perfil individual e social; porém, em segundo lugar, constitui também a origem de um *comportamento* virtuoso, já que o sentimento de simpatia leva cada um a trabalhar para o bem dos demais, como a melhor forma de se conseguir um sistema de relações entre os homens que resulte em vantajoso ao máximo para o próprio ser humano [...]; chega a reconhecer nos homens um “sentido de humanidade” suficiente para conseguir que cada um seja capaz de viver em si mesmo, além da própria utilidade, também a utilidade em face dos demais (NAPOLEONI, 2000, p. 39, grifos do autor).

A contribuição, no campo filosófico, serviu de base ideológica para refutar não apenas a concepção anterior de sociedade, como também para explicar a realidade política e do Estado. O atributo da presença de um dualismo²⁹ de sentimentos na estrutura psicológica humana é um aspecto a ser levado em consideração, principalmente a partir da identificação de uma concepção positivada do egoísmo smithiano: “para tal fim poder-se-iam explorar as possibilidades oferecidas pela atribuição de um papel socialmente positivo ao egoísmo: essa é a operação que caracteriza o pensamento de Smith” (NAPOLEONI, 2000, p. 41). O egoísmo positivo de A. Smith emana da ideia de que cada um deve buscar o melhor para si, afinal “o que faz melhorar a situação da maioria nunca pode ser considerado como um inconveniente para o todo”. E essa busca individual, conseqüentemente, se reverteria, tal qual, no melhor para todos. No melhor para todos do ponto de vista individual e não coletivo, como foi proclamado por Marx e Engels (1998), para quem “o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos” (Ibidem, p. 31).

A continuação da linha de pensamento do economista liberal escocês evidencia não somente o desconhecimento da mais-valia no processo produtivo como também, ao defender

²⁹ Esse dualismo é fruto da influência de Francis Hutcheson, mestre de Adam Smith na Universidade de Glasgow. “Hutcheson também reivindica a originalidade do ‘sentimento moral’ e, mostrando que todas as ações humanas podem ser referidas a dois objetivos reciprocamente independentes – isto é, o egoísmo e o altruísmo – põe implicitamente em evidência a presença de um dualismo profundo na estrutura psicológica dos homens [...]: o problema do dualismo psicológico apresenta-se, de qualquer forma, como o problema mais importante do discurso filosófico” (NAPOLEONI, 2000, p. 39 e 41).

a desigualdade entre trabalhadores e capitalistas e induzir que quem paga o salário produz a riqueza, coloca por terra a tese da positividade do egoísmo:

Nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, se a grande maioria de seus membros forem pobres e miseráveis. Além disso, *manda a justiça que aqueles que alimentam, vestem e dão alojamento ao corpo inteiro da nação, tenham uma participação tal na produção de seu próprio trabalho, que eles mesmos possam ter mais do que alimentação, roupa e moradia apenas sofrível.* (SMITH, 1996a, p. 129)

No campo das demais relações sociais os direitos civis, ou seja, aqueles que protegem a vida, a liberdade e a propriedade, direitos naturais dos indivíduos, conduziram ao nascimento teórico do liberalismo econômico. *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas* reforçou a tese dos direitos naturais propagada pelos contratualistas, rompeu paradigmas da teoria econômica, criticou as bases do mercantilismo³⁰ e influenciou sobremaneira a ideologia burguesa. A produção das desigualdades entre trabalhadores e capitalistas, tão questionadas pelos autores da tradição marxista, era concebida de maneira natural no conjunto da sociedade.

Essas desigualdades, advindas dos conflitos políticos na Europa, eram explicadas como fenômenos decorrentes da natureza dos próprios empregos e enumeradas por circunstâncias bem definidas: (1) elas podem ser medidas pela existência ou inexistência de prazer na realização de uma determinada função; (2) pelas dificuldades ou facilidades encontradas no processo educacional da formação do trabalhador; (3) no reconhecimento social, no grau de importância ou na frequência da procura desses empregos; (4) nas diferentes gradações de confiança, probidade e segurança depositadas no trabalhador e, por último, (5) nas probabilidades de alcançar êxito e reconhecimento na execução do trabalho “são cinco as principais circunstâncias que, segundo tenho podido observar, respondem por um pequeno ganho pecuniário em alguns empregos e contrabalançam um ganho grande em outros” (SMITH, 1996a, p. 147-148).

Na lógica do liberalismo de Adam Smith a desigualdade tinha um efeito positivo e não estava atrelada a qualquer problema de organização da sociedade e, sendo assim, não poderia ser considerada algo injusto. Isso se justificava por vários motivos, como: (a) dividir a sociedade entre ricos e pobres não era um problema em si. Isso, inclusive, era considerado um dos pressupostos para o desenvolvimento; (b) a liberdade proporcionava o direito de vender a

³⁰ Segundo Reinaldo Gonçalves (2012, p. 641), “o mercantilismo é a reação contra a economia política herdada do período feudal e expressa grandes transformações que ocorreram na segunda metade do século XVI e no século XVII”. Para o referido autor o denominador comum do mercantilismo está assentado no trinômio “*nacionalismo, intervencionismo estatal e defesa da indústria*” (loc. cit., grifos nossos).

força de trabalho para quem pagasse por ela, propiciando a convergência entre interesse individual e interesse coletivo e (c) a relação de troca³¹ ou a realização do trabalho que consistia em a riqueza da nação. E a partir desses três pressupostos observa-se que:

A classe dos capitalistas, proprietária dos meios sociais de produção, é necessária e benéfica a todos, mesmo aos trabalhadores, que se alugam aos capitalistas para fazer funcionarem aqueles meios. É certo que disso tudo resultará uma sociedade de grande desigualdade econômica, mas isso não é motivo para escândalo porque, ainda assim, propiciará melhorias das condições de existência dos mais pobres, não sendo incompatível com a igualdade natural dos homens. Ademais, isso não será também injusto, pois, embora o trabalho humano seja a verdadeira origem de toda a riqueza, as relações serão baseadas na livre troca de equivalentes no mercado, o salário que o capitalista paga equivale ao trabalho que o operário lhe presta (TRINDADE, 2002, p. 39-40).

Nessa acepção, a liberdade se reduz à liberdade de escolha. Para os padrões do período histórico, de cisão com um regime absolutista e despótico, isso poderia ser considerado um avanço, mas atualmente não é. Era uma “liberdade regulada” que passava pela “livre escolha” do trabalhador assalariado acerca de para quem seria vendida a mercadoria força de trabalho. Nessa relação os trabalhadores estabeleciam contratos para a venda de sua mão de obra e, em troca, recebiam um salário para garantir a sobrevivência. Essa remuneração, na tradição marxista, é a expressão da exploração do capital em seu processo de acumulação ampliada. Já na abordagem liberal é a parcela de necessidades humanas “atendida pela produção individual do próprio trabalhador” (SMITH, 1996a, p. 81). A possibilidade de reprodução social da classe trabalhadora (do conjunto de trabalhadores e de suas famílias), passa pela produção e reprodução social que, ao mesmo tempo, impulsionam o desenvolvimento, reproduzem a sociedade em suas necessidades elementares, e, naturalmente, são a origem das riquezas³². François Châtelet adverte sobre o êxito da abordagem smithiana ao equiparar o trabalho a uma mercadoria que se compra

O salário de um dia de trabalho equivale às mercadorias que permitem ao trabalhador reconstruir sua força de trabalho e manter sua família. Mas não viu que, na jornada de trabalho efetuada, somente uma parte do trabalho despedido é paga

³¹ Cabe salientar a crítica de Reginaldo Moraes (2000, p. 8) de que a divisão social do trabalho e seus desdobramentos não configuravam, para Adam Smith, produtos sociais originários da sabedoria humana, mas seriam resultados “de uma propensão existente na própria natureza dos homens”.

³² Há uma bela passagem, em “O Capital”, em que Marx critica Adam Smith por situar a análise dos fenômenos econômicos como manifestações de uma ordem natural, e por identificar falsamente a acumulação com o consumo, “se alguém tivesse 100 mil acres de terra e igual número de libras em dinheiro e em gado, o que seria esse homem rico sem trabalhador, senão um trabalhador? E como os trabalhadores tornam pessoas ricas, então quanto mais trabalhadores houver, tanto mais ricos. (...) O trabalho dos pobres é a mina dos ricos” (BELLERS apud MARX, 1984, p. 188). Essa é a apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

pelo salário, assim calculado, enquanto a outra parte – que também produz valor – é “doada” ao capitalista pelo trabalhador (CHÂTELET, 2000, p. 134-135).

Há uma relação íntima entre os determinantes macroeconômicos – que influenciam a prosperidade e o desenvolvimento das nações – e os aspectos relacionados ao trabalho; à capacidade e à habilidade em desenvolvê-lo; e às necessidades individuais. Nessa ótica, o intercâmbio material e as relações de troca, que giram em torno do que é produzido socialmente, ou seja, das mercadorias e dos bens e serviços, são considerados as forças propulsoras do desenvolvimento. Dois fatores são levados em consideração nessa relação entre acumulação e consumo: o conforto proporcionado pelos bens materiais, determinado pela produtividade, e a proporção da população que emprega sua força de trabalho. Logo, a riqueza e o desenvolvimento de uma nação dependerão da produção e do consumo:

Essa proporção deve em cada nação ser regulada ou determinada por duas circunstâncias diferentes; primeiro, pela habilidade, destreza e bom senso com os quais seu trabalho for geralmente executado; em segundo lugar, pela proporção entre o número dos que executam trabalho útil e o dos que não executam tal trabalho (SMITH, 1996a, p. 59).

Dessa forma, o desenvolvimento das nações é fruto da liberalização econômica que passa, dentre outras coisas, pela produção de riquezas provenientes do trabalho e pela formação de indivíduos que desenvolvam habilidades excepcionais. Os grandes talentos, ao contrário do que o senso comum supõe, não são naturais e tampouco inerentes às características pessoais ou transcendentais³³. Embora, numa análise crítica, a concentração do talento em poucos indivíduos e sua desconcentração na maioria da população seja resultado das desigualdades sociais inerentes às relações na divisão do trabalho, para o pensador liberal isso, de certa forma, também acontece, pois “na realidade, a grande diferença de habilidade que distingue entre si pessoas de diferentes profissões, quando chegam à maturidade, em muitos casos não é tanto a causa, mas o efeito da divisão do trabalho” (SMITH, 1996a, p. 75).

Portanto, o desenvolvimento do talento, condição *sine qua non* para a produção da riqueza, faz parte da maturidade dos indivíduos e é inerente aos processos educativos ofertados, principalmente, na infância, período em que as diferenças dos talentos entre as pessoas ainda são pouco visualizadas. Nesse sentido, “a diferença entre as personalidades mais diferentes, entre um filósofo e um carregador comum da rua, por exemplo, parece não

³³ Recorrentemente anunciado pela frase “Deus não escolhe os capacitados, mas capacita os escolhidos”.

provir tanto da natureza, mas antes do hábito, do costume, da educação ou formação” (Ibidem).

Na análise da economia clássica, uma nação próspera é o caminho da felicidade individual. Essa nação é aquela em que a maioria dos indivíduos alcança o êxito com a realização do seu próprio trabalho e com o desfrute dos demais prazeres da vida. Dessa forma o trabalho é fundamental não apenas no atendimento das necessidades humanas, mas como um componente econômico: é a “medida real do valor de troca de todas as mercadorias” (SMITH, 1996a, p. 87). Com a divisão do trabalho e a estratificação social, decorrentes das relações capitalistas, pobreza ou riqueza serão constatadas a partir da capacidade de cada indivíduo auferir recursos ou comprar o serviço alheio. Dificilmente o homem consegue satisfazer todas as suas necessidades e, com isso, se vê obrigado a trocar o produto do seu trabalho com outros homens. Logo, as mercadorias são permutadas também em transações efetuadas no processo de exploração do trabalho cooperado de muitos homens. Portanto, o valor de determinada mercadoria, para quem não pretende usá-las ou consumi-las, mas apenas trocá-las por outros bens e serviços, “é igual à quantidade de trabalho que essa mercadoria lhe dá condições de comprar ou comandar” (Ibidem).

O processo de desenvolvimento de uma determinada nação em relação a outra não ocorre sem limitações à divisão social do trabalho. E essas condições contribuem para forjar diferenças entre o modelo de desenvolvimento a ser adotado no centro e na periferia ou entre a cidade (mundo urbano) e o campo (mundo rural), entendendo que esses mundos são fragmentados e dicotomizados não apenas pela divisão do trabalho, mas pela necessidade de intercâmbio entre as nações³⁴. Com a urbanização e a industrialização os mecanismos de seleção dos trabalhadores ampliam o leque de funções do trabalho, dos mais simples aos mais especializados. No entanto, em regiões periféricas e menos desenvolvidas são refutadas determinadas funções que não necessariamente circularão na esfera de trocas. São funções úteis, mas que não têm um valor de troca.

Existem certos tipos de trabalho, mesmo da categoria mais baixa, que só podem ser executados em uma cidade grande. Um carregador, por exemplo, não consegue encontrar emprego e subsistência em nenhum outro lugar. Uma aldeia é pequena demais para isto; é até difícil que uma cidade pequena, dotada de um mercado, seja

³⁴ Ideia muito parecida é destacada por Marx e Engels (1999), em *A Ideologia Alemã*, quando situam que a “divisão do trabalho no interior de uma nação leva, inicialmente, à separação entre trabalho industrial e comercial, de um lado, e o trabalho agrícola, de outro e, como isso, a separação da cidade e do campo e a oposição de seus interesses” (Ibidem, p. 29). No capítulo sobre crise será mencionado o caráter destrutivo desse modo de produção que cria a falsa oposição entre o campo e a cidade.

suficientemente grande para oferecer ocupação constante para um carregador (SMITH, 1996a, p. 77).

Na transição de um estilo de vida no campo para outro na cidade, ocasionado pela edificação do modo de produção capitalista, a família absorveu o redimensionamento de sua função, pois com a divisão do trabalho as necessidades dessas famílias dificilmente serão supridas somente com o próprio trabalho. No campo as obrigações com a subsistência eram cumpridas por intermédio de diversas habilidades inerentes ao estilo de vida. Era comum que se encontrasse, em todas as famílias, padeiros, marceneiros, ferreiros: “nas casas isoladas e nas minúsculas aldeias espalhadas pelas regiões montanhosas da Escócia, cada camponês deve ao mesmo tempo ser açougueiro, padeiro e fabricante de cerveja de sua própria família” (SMITH, 1996a, p. 77).

As famílias, ao superarem determinado modelo de organização no campo, passaram a subsistir por meio de trocas: “a grande maioria de suas necessidades, ele [cada membro da família] a satisfaz permutando aquela parcela do produto de seu trabalho que ultrapassa o seu próprio consumo, por aquelas parcelas da produção alheia de que tiver necessidade” (SMITH, 1996 a, p. 81). Nas leituras realizadas percebe-se que no período entre o século XVII e o início do século XVIII as famílias camponesas não pautavam as suas relações pela centralidade dos cônjuges, mas nas relações da aldeia: “o casamento, relações entre marido e mulher e entre pais e filhos, tudo era compartilhado por todos os aldeões, pois a privacidade era desconhecida e sem valor” (BRUSCHINI, 1993, p. 53).

Provavelmente, a “integração natural” entre os indivíduos superou o estágio de relações desagregadoras provenientes do estado de natureza; “o isolamento em que cada ser humano se encontrava no estado natural hobbesiano de guerra cede lugar à tendência imanente em todos os seres humanos a dirigir-se a seus semelhantes como elementos necessários para seu próprio desenvolvimento” (NAPOLEONI, 2000, p. 46). Deve-se levar em consideração o desenvolvimento da divisão do trabalho e os diferentes formatos de propriedade³⁵: tribal, comunal, feudal ou estamental, corporativa e privada (MARX e ENGELS, 1999).

³⁵ A propriedade revela uma relação de escravidão na família, e muitas são as concepções efetuadas, principalmente, pelas feministas ligadas à tradição marxista. Uma percuciente passagem de Marx e Engels (1999) demarca uma situação determinada historicamente: “a escravidão na família, embora ainda tosca e latente, é a primeira propriedade, que aqui, aliás, já corresponde perfeitamente à definição dos economistas modernos, segundo a qual a *propriedade é o poder de dispor da força de trabalho dos outros*” (Ibidem, p. 46, grifos – nossos).

Com alterações proporcionadas pelo modo de produção capitalista todas as instituições, inclusive a família, são influenciadas pelo trabalho e pela correlata proteção à propriedade. Com o advento da propriedade privada, a hereditariedade, a monogamia³⁶ e a repressão da sexualidade feminina passam a vigorar, de forma proeminente, nas relações sociais. Portanto, a família, o mercado e o Estado são instituições socialmente construídas e dentro dessa perspectiva a família seria “uma instituição mediadora entre o mercado de consumo e o de trabalho” (BRUSCHINI, 1993, p. 59).

Além do trabalho e das habilidades direcionadas em sua consecução, adicionam-se ao processo de desenvolvimento capitalista os efeitos propiciados pelas mudanças estabelecidas na divisão social do trabalho, a redefinição do papel da família (o progressivo aumento demográfico propiciado pelo assalariamento³⁷ e pela necessidade de recomposição da mão de obra no mercado), o fortalecimento da economia de mercado e as receitas provenientes do salário, do lucro, dos juros e da renda fundiária. Para Napoleoni (2000, p. 51) “o esquema no qual a produção se desenvolve normalmente prevê três categorias na sociedade: os trabalhadores assalariados, os proprietários (que auferem renda) e os capitalistas (que auferem lucros)”; portanto, o salário não pode ser confundido com o lucro, tampouco com os juros, mas são esses três fatores que compõem a renda anual de um país e constituem um fundo, administrado pelo Estado³⁸, na manutenção dos trabalhadores ativos e, também, dos ociosos.

Assim sendo, o que é anualmente obtido ou produzido pelo trabalho de cada sociedade, ou — o que é a mesma coisa — o preço total disso, é originariamente distribuído entre alguns dos membros da sociedade. Salários, lucro e renda da terra, eis as três fontes originais de toda receita ou renda, e de todo valor de troca. Qualquer outra receita ou renda provém, em última análise, de um ou de outro desses três fatores. Todo aquele que auferir sua renda de um fundo que lhe pertence necessariamente a auferir de seu trabalho, de seu patrimônio ou de sua terra. A renda auferida do trabalho denomina-se salário. A renda auferida do patrimônio ou capital, pela pessoa que o administra ou o emprega, chama-se lucro. À renda auferida por uma pessoa que não emprega ela mesma seu capital, mas o empresta a outra, denomina-se juros ou uso do dinheiro (SMITH, 1996 a, p. 105).

³⁶ A monogamia “nasceu da concentração das grandes riquezas nas mesmas mãos – as do homem – e do desejo de transmitir essas riquezas por herança aos filhos desse homem e de algum outro. Para tal, a monogamia da mulher era necessária, a do homem, não” (ENGELS, 1979, p. 34).

³⁷ “Esses salários devem até constituir-se em algo mais, na maioria das vezes; de outra forma seria impossível para ele sustentar uma família e os trabalhadores não poderiam ir além da primeira geração” (SMITH, 1996 a, p. 120).

³⁸ Na apresentação, digamos generosa, realizada, por Winston Fritsch, “mesmo uma leitura perfunctória da obra é suficiente para revelar, de um lado, *a flagrante simpatia com que Smith se refere aos economicamente desprotegidos e seu reconhecimento explícito das contradições de classe* e, de outro lado, sua ênfase nos limites impostos à liberdade econômica por princípios naturais de justiça e suas opiniões sobre a ampla gama de serviços úteis, mas não atraentes para a iniciativa privada que caberia ao Estado prover” (FRITSCH, 1996 a, p. 15, grifos nossos).

O assalariamento consiste, para Adam Smith, em uma recompensa “natural” pelo trabalho efetuado, e não no resultado da expropriação da força de trabalho sentenciada pela tradição marxista. Porém, o teórico da economia clássica sinaliza alguns efeitos colaterais das relações tensas e desiguais entre patrões e empregados: “os patrões, por serem menos numerosos, podem associar-se com maior facilidade; além disso, a lei autoriza ou pelo menos não os proíbe, ao passo que para os trabalhadores ela proíbe” (SMITH, 1996 a, p. 119). Embora, nos capítulos do primeiro volume de a “Riqueza das Nações”, não seja explicitado com contundência o papel do Estado na manutenção e legitimação da burguesia no poder, pode-se inferir que as leis europeias serviam para proteger a propriedade privada e a acumulação do capital. Além disso, as condições de reprodução dos trabalhadores revelam uma dependência³⁹ muito maior daqueles que vendem a força de trabalho em relação aos que compram essa força de trabalho.

Não há leis do Parlamento que proibam os patrões de combinar uma redução dos salários; muitas são, porém, as leis do Parlamento que proibem associações para aumentar os salários. Em todas essas disputas, o empresário tem capacidade para aguentar por muito mais tempo. Um proprietário rural, um agricultor ou um comerciante, mesmo sem empregar um trabalhador sequer, conseguiriam geralmente viver um ano ou dois com o patrimônio que já puderam acumular. Ao contrário, muitos trabalhadores não conseguiriam subsistir uma semana, poucos conseguiriam subsistir um mês e dificilmente algum conseguiria subsistir um ano, sem emprego. (SMITH, 1996 a, p. 119)

Essa dependência é relativa, pois se deve garantir – por meio de um salário – a manutenção de patamares mínimos de subsistência dos trabalhadores, principalmente de sua família. É evidenciada a centralidade adquirida pelo trabalho quando o autor explica que “o homem precisa viver do seu trabalho” e do seu salário, em condição de reproduzir-se socialmente. Nesses termos a família cumpre pelos menos duas funções: 1) a de produzir mão de obra para o capital com a procriação de novas gerações e 2) a de se responsabilizar pelos cuidados e pela educação das crianças, de forma que consigam chegar à vida adulta de maneira produtiva e saudável: “calcula-se que a metade das crianças nascidas morrem antes de chegar à maioridade. De acordo com o que foi dito, os trabalhadores mais pobres devem

³⁹ É sinalizada uma pequena diferença em relação à dependência estrutural que existe no modo de produção capitalista, ou seja, nas relações entre as nações – umas mais desenvolvidas do que outras – e a dependência existente na relação entre a necessidade imediata de um mendigo e a benevolência das pessoas: “a maior parte dos desejos ocasionais do mendigo são atendidos da mesma forma que os de outras pessoas, através de negociação, de permuta ou de compra. Com o dinheiro que alguém lhe dá, ele compra alimento. A roupa velha que um outro lhe dá, ele a troca por outras roupas velhas que lhe servem melhor, por moradia, alimento ou dinheiro, com o qual pode comprar alimento, roupas ou moradia, conforme tiver necessidade” (SMITH, 1996 a, p. 74).

tentar educar pelo menos quatro filhos, para que dois tenham igual possibilidade de chegar à idade adulta” (SMITH, 1996 a, p. 120). Essa linha de raciocínio pode ser reproduzida, de outra maneira, a partir da referência malthusiana, em que “a população não pode aumentar sem os meios de subsistência” (MALTHUS, 1982, p. 64), ou da de Cantillon, ao realizar os cálculos, vantagens e riscos de se formar novos trabalhadores ou incentivar a exploração da mão de obra adulta e escrava:

Acrescenta o mesmo autor [Sr. CANTILLON], o trabalho de um escravo fisicamente capacitado é calculado para valer o dobro da sua manutenção, e o de um trabalhador livre, nível mais baixo — acredita ele não pode valer menos do que o de um escravo sadio. Pelo que parece certo, para criar uma família, o trabalho do marido e da esposa, juntos, mesmo em se tratando das categorias mais baixas de trabalho, deve ser capaz de proporcionar algo mais do que o estritamente necessário para a sua própria manutenção, mas não estou em condições de afirmar qual das proporções desse ganho é a maior (Ibidem).

1.1.2 Economia liberal, individualismo e o alívio da pobreza

A concepção de Estado, na acepção do liberalismo, sempre foi a de uma instituição cerceadora das liberdades individuais, principalmente se levarmos em conta o alvo de sua crítica, o Estado absolutista. Contudo, no modo de produção capitalista, sem a presença de um Estado interventor, tal cerceamento seria preconizado pelos próprios indivíduos. O caráter mínimo da intervenção do Estado, a despeito dos postulados liberais, sempre demonstrou a pertinência, digamos “antinatural”, de alguma forma de interferência, mesmo que isso suscitasse uma forma, bastante reduzida, de intervencionismo estatal.

Na Europa, desde o século XVI, mais especificamente na Inglaterra, foram instituídas algumas leis de assistência aos pobres para remediar os sofrimentos da população pobre ou atenuar as turbulências da ordem social (MAURIEL, 2011; PEREIRA, 2000; POLANYI, 1980). No entanto, mesmo com a comprovação da insolvência da população, essas experiências foram duramente criticadas. O posicionamento reticente de Malthus em relação à “lei dos pobres” recuperou algumas ideias de Adam Smith ao afirmar que “a tendência natural de um ano de escassez é a de desempregar inúmeros trabalhadores, ou de obrigá-los a trabalhar por menos do que antes, dada a incapacidade dos patrões de empregar o mesmo número pelo mesmo preço” (MALTHUS, 1982, p. 75).

No andamento de sua exposição político-ideológica verificam-se determinações do moralismo burguês no tratamento da pobreza dependente, “considerada vergonhosa” e concebida como um atributo intrínseco ao indivíduo. A lei de amparo aos pobres contribuiria, então, para aumentar a população sem aumentar a comida, e, da mesma maneira, a manutenção da ajuda paroquial seria nefasta no planejamento familiar. O crescimento demográfico deveria ser coibido, veementemente, pois deveria ensinar-se, desde cedo, a mitigar os danos da imprudência das relações sexuais e matrimoniais.

Se se ensinar que todos que nascem, seja qual for seu número, tem direito à manutenção [proteção] neste mundo e que não há vantagem em se exercer qualquer prudência na questão do casamento de forma a obstaculizar esse número, de acordo com os princípios conhecidos da natureza humana, inevitavelmente não haverá resistências às tentações e, gradualmente, um número cada vez maior passará a depender do auxílio paroquial (MALTHUS, 1982, p. 99).

Para os liberais, o “*bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo*” e, dessa forma, cada indivíduo deveria buscar o bem-estar para si e sua família através da venda da força de trabalho no mercado, “assim não cabe ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos” (BEHRING e BOSCHETTI, 20007, p. 62). Na literatura estudada, desde o início do século XVI havia a preocupação em estabelecer patamares mínimos para subsistência de homens e mulheres. Na trajetória histórica dos sistemas de mercado no ocidente, os indivíduos apresentavam algumas dificuldades, tanto pela adaptação dos novos métodos de trabalho, como pela emergência de “novas formas de sociabilidade” (MAURIEL, 2011, p. 36). A título de conhecimento, para o atendimento das necessidades de uma família com seis membros, os cálculos remuneratórios estimados pelo “decreto do *Lord Juiz Supremo Hales*” em meados do século XVII pressupunham a necessidade de algum tipo de intervenção, ou seja, a adoção de medidas para manutenção de condições mínimas de sobrevivência. Porém, nesse decreto, em especial, havia uma “bizarria *laissez-fariano*”, pois previa que se as famílias não conseguissem receber, com o fruto do seu trabalho, a quantia mínima remuneratória calculada para a subsistência, deveriam se arranjar “mendigando ou furtando”⁴⁰ (SMITH, 1996 a, p. 127).

⁴⁰ Sobre mendigar, Adam Smith explica que em determinadas profissões, mantidas pelo Poder Público, a concorrência era muito grande, o que impelia à diminuição das remunerações, principalmente, dos professores: “todavia, a remuneração costumeira dos professores públicos e particulares seria sem dúvida ainda menor, se não se tivesse excluído do mercado a concorrência daqueles letrados ainda mais pobres, que escrevem apenas para ganhar o pão. Antes da invenção da imprensa, os termos “letrado” e “mendigo” parecem ter sido mais ou menos sinônimos. Ao que parece, os reitores das universidades muitas vezes outorgavam a seus professores e alunos licença para mendigar” (SMITH, 1996 a, p. 176). É preocupante que se faça, hoje em dia, a mesma leitura ao pensar na política de educação brasileira.

No final do século XIX, o socialista Jack London (2004) explicou que as práticas dos pedintes e dos ladrões eram igualmente penalizadas na Grã-Bretanha. O líder da Revolução Russa, Lenin (1988), advertiu que as medidas contra o desemprego e contra a fome eram elaboradas por meio de projetos de lei, mas, contraditoriamente, denunciou “a luta contra famintos desencadeada pela polícia e os escandalosos regulamentos provisórios draconianos” (Ibidem, p. 51). Ao que me parece, em pleno século XXI, na Europa, essas práticas são criminalizadas indistintamente e esse é um poderoso indício de que, no modo de produção capitalista, a livre iniciativa, o liberalismo e as desigualdades sociais são incompatíveis com uma sociedade justa, humana e igualitária, ainda mais por serem experiências provenientes de nações desenvolvidas e com trajetória de consolidação de um Estado social⁴¹.

Depois de “abrir e fechar parênteses” percebe-se que, embora Adam Smith ([1776] 1996 a, 1996 b) reitere o papel do mercado como mediador do conjunto de relações sociais e indique ser a “necessidade de mão de obra” o componente que regula a intensidade da produção, muito provavelmente, existem lapsos de humanidade, “no sentido humano” da palavra e que só podem ser verificados, isolados e pontualmente, em afirmações como *“nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, se a grande maioria de seus membros forem pobres e miseráveis”*. Porém, o eixo que orienta o seu posicionamento político é revelado na seguinte passagem:

Esse sistema de leis, portanto, que está ligado à criação do subsídio, não parece merecer nenhum dos elogios que lhe têm sido dispensados. O progresso e a prosperidade da Grã-Bretanha, que tantas vezes têm sido atribuídos a essas leis, podem muito bem ser imputados a outras causas. A segurança que as leis da Grã-Bretanha dão a toda pessoa, de desfrutar dos benefícios de seu próprio trabalho, basta por si só para fazer qualquer país florescer, a despeito dessas e de vinte outros regulamentos comerciais absurdos; ora, essa segurança foi aperfeiçoada pela revolução, mais ou menos na mesma época em que se criou o subsídio. O esforço natural de cada indivíduo para melhorar sua própria condição, quando se permite que ele atue com liberdade e segurança, constitui um princípio tão poderoso que, por si só, e sem qualquer outra ajuda, não somente é capaz de levar a sociedade à riqueza e à prosperidade, como também de superar uma centena de obstáculos impertinentes com os quais a insensatez das leis humanas com excessiva frequência obstrui seu exercício, embora não se possa negar que o efeito desses obstáculos seja sempre interferir, em grau maior ou menor, na sua liberdade ou diminuir sua segurança (SMITH, 1996 b, p. 44).

A intermitência desse lapso laissez-fariano está presente na ponderação sobre a produção da pobreza e os prejuízos à saúde do trabalhador. Observa-se a prescrição do

⁴¹ Esse fenômeno voltou a ser considerado crime em países da Europa de acordo com a palestra proferida por Iain Ferguson (assistente social e professor da *University of the West of Scotland*), na mesa redonda intitulada: “Transformações do Estado e os debates no Serviço Social”, I Encontro Internacional de Política Social e 8º Encontro Nacional de Política Social, realizado em Vitória – ES, no dia 13 de junho de 2013.

diagnóstico elaborado por Ramazzini, eminente médico italiano, onde “a emulação mútua e o desejo de maior ganho muitas vezes os estimulavam a fazer horas extraordinárias, prejudicando sua saúde com o trabalho excessivo” (SMITH, 1996 a, p. 131). Destarte, essa trágica constatação da situação de vida dos trabalhadores, imperativa ao desenvolvimento do liberalismo econômico é sempre focada no comportamento do indivíduo. Logo, a pobreza, as patologias e outros efeitos da brutal socialização industrial, quase que de maneira cínica, são atribuídos ao próprio trabalhador e em nenhum momento, mesmo que de forma sutil, é apontado serem esses desdobramentos sociais inerentes às contradições do modo de produção capitalista.

Há uma passagem em “O Capital” em que a crítica marxiana atenta de forma radicalmente refratária tanto à concepção liberal de Estado quanto à divisão do trabalho (manual e intelectual) e às determinações do princípio educativo originário na produção industrial de bens na sociedade burguesa. Citando A. Smith⁴²: “um homem que despende toda a sua vida na execução de algumas operações simples (...) não tem nenhuma oportunidade de exercitar sua inteligência. (...) Ele torna-se geralmente tão estúpido e ignorante quanto é possível a uma criatura humana” (MARX, 1983, p. 284). Interpreta-se que a intervenção do Estado se justifica, ou só é permitida, a fim de reduzir os efeitos danosos da divisão do trabalho. E a indicação smithiana, embora recomendada “em doses prudentemente homeopáticas”, esbarra, pasmem, na contraposição de outros simpatizantes radicais do *laissez faire, laissez passer*, não satisfeitos com a interferência do governo no emprego da receita pública no financiamento da instrução popular. Desse modo destilam todo sentido “negativo do egoísmo”, ou então a discordância de o Estado desviar o curso “natural” da exploração da força de trabalho: “como qualquer outra divisão do trabalho essa é a consequência de progressos passados e causa de progressos futuros. (...) pode então o governo contrariar essa divisão do trabalho e retardar sua marcha natural?” (GARNIER apud MARX, 1983, p. 284).

Adam Smith (1996 b, p. 171 et. seq.) dedica no Livro quinto, “a receita do soberano ou do Estado”, algumas indicações sobre o papel do Estado, mas não menciona com clareza a função distributiva no enfrentamento à pobreza. Na explicação efetuada sobre o surgimento dos esquemas de alívio da pobreza, nos primórdios do capitalismo, é relatado que, no ano de

⁴²A consequente degeneração física do trabalhador efetuada pela divisão do trabalho é sinalizada por Marx (1983, p. 284) na reprodução de um trecho de A. Smith: “ela destrói mesmo a energia de seu corpo e o incapacita a empregar suas forças com vigor e perseverança, a não ser na operação parcial para a qual foi adestrado. Sua habilidade em seu ofício particular parece assim ter sido adquirida à custa de suas virtudes intelectuais, sociais e guerreiras. Mas, em toda sociedade industrial e civilizada, esse é o estado no qual necessariamente tem de cair o pobre que trabalha” (grifos nossos).

1601, houve a unificação, pela rainha Elizabeth, das Leis dos Pobres, “as quais estabeleciam, como meio para financiar o cuidado com os pobres uma taxa local, e requeriam que a justiça os supervisionassem para servirem, pacificamente, às suas respectivas comunidades”⁴³ (MAURIEL, 2011). À medida que os conflitos sociais eram atenuados, esses esquemas se reduziam e, ao passo que as turbulências aumentavam, as ações para o enfrentamento da pobreza se expandiam. No entanto, as circunstâncias que envolviam a eclosão de guerras civis ao invés de estender ou intensificar os esquemas de alívio da pobreza contribuíram para o seu encurtamento, em virtude do alistamento dos segmentos pauperizados às forças militares: “a parte excedente da população rural foi incorporada ao exército” (MAURIEL, 2011, p. 40). Demonstra-se com isso, na obra de Adam Smith, o uso de expedientes violentos contra crianças e adolescentes pobres, procedentes da área rural, mas em nenhum momento o pensador liberal questionou a produção social dessa violência e mortalidade precoce.

Vários oficiais de grande experiência me asseguraram que, desde o recrutamento de seus regimentos, nunca foram capazes de supri-los com tambores e pífaros por causa de todos os filhos de soldados que lá haviam nascido. No entanto, raramente se pode ver um número maior de lindas crianças se não em uma barraca de soldados. Muito poucas delas, ao que parece, chegam à idade de 13 ou 14 anos. Em alguns lugares, a metade das crianças nascidas morre antes de completar quatro anos de idade; em muitos lugares, antes de completar sete; e em quase todos os lugares, antes de atingirem os 9 ou 10 anos. Ora, essa grande mortalidade se encontrará, sobretudo, entre as crianças do povo comum, cujos pais não dispõem dos recursos para cuidar delas como as pessoas de melhor condição social (SMITH, 1996 a, p. 129).

Por fim, os anos de escassez que acirraram as expressões da “questão social” não podiam impedir ou diminuir a produção social resultante da divisão do trabalho. As possíveis oscilações no mercado eram explicadas por uma equação simples que levava em consideração o contexto político internacional e o poder de consumo. A advertência de que as circunstâncias favoráveis à produção social não estavam relacionadas apenas a uma questão de qualificação, abundância ou escassez de mão de obra, tampouco de salários⁴⁴ ou preços altos e baixos, mas às “circunstâncias que afetam a demanda nos países em que os bens são

⁴³Piven e Cloward, 1971 (apud MAURIEL, 2011, p. 39).

⁴⁴ Pelos menos cinco aspectos explicam, para Adam Smith (1996 a), as variações dos salários do trabalho: (1) “variam segundo a facilidade ou dureza, o grau de limpeza ou sujeira, o prestígio ou desprestígio da profissão” (Ibidem, p. 148); (2) “variam com a facilidade e o pouco dispêndio, ou a dificuldade e a alta despesa requeridas para aprender a ocupação” (Ibidem, p. 149); (3) “os salários do trabalho em ocupações diferentes variam com a constância ou a inconstância do emprego” (Ibidem, p.150); (4) “os salários do trabalho variam de acordo com o grau de confiança — pequeno ou grande — que se deve depositar nos trabalhadores”; (5) “o salário do trabalho em ocupações diferentes varia de acordo com a probabilidade ou improbabilidade de sucesso que elas oferecem”. (Ibidem, p.152).

consumidos, da situação de paz ou de guerra, e da boa ou má disposição de seus clientes” (SMITH, 1996 a, p. 134).

Adam Smith sinaliza aspectos da importância do mercado nas relações internacionais quando observa o contexto político dos diversos países, sem omitir o papel do Estado⁴⁵ na contenção de distúrbios políticos e das desigualdades sociais presentes em lugares orientados pelo “livre” mercado que se formava. Na análise de Claudio Napoleoni (2000) duas situações estratégicas justificavam as restrições à importação, ou seja, “dois casos nos quais geralmente será vantajoso impor alguma restrição à atividade estrangeira, para estimular a nacional” (SMITH, 1996 a, p. 444). Uma com o intuito de proteger o mercado, mas sem necessariamente comprometer a livre concorrência nas relações internacionais. E outra vinculada à defesa do comércio marítimo da Grã-Bretanha que, mesmo não estando sob perigo de guerra iminente, assegurava o monopólio da construção de barcos e das relações mercantis nos mares ingleses:

A lei sobre a navegação, com muita propriedade, procura assegurar aos marinheiros e à esquadra britânicos o monopólio do comércio de seu próprio país; em certos casos, através de proibições absolutas e, em outros, impondo pesadas restrições à navegação de outros países (Ibidem, p. 444).

A outra restrição emanava da necessidade protecionista de restabelecer condições de paridade entre a produção nacional e a estrangeira (NAPOLEONI, 2000, p. 69). Esses aspectos demonstram a função do Estado no capitalismo emergente como também as contradições existentes na “livre” concorrência entre as nações. Na proteção interna e na liberdade externa reside uma lógica que reforçou as leis restritivas e, conseqüentemente, um conjunto de hostilidades e retaliações entre os países mais desenvolvidos na Europa⁴⁶, com destaque para Holanda, França e Inglaterra. É revelado com isso o surgimento do monopólio como elemento importante à manutenção dos interesses privados de determinada nação.

De acordo com alguns, essa segunda limitação à liberdade de comércio deveria, em certos casos, ser estendida muito além das mercadorias estrangeiras que poderiam

⁴⁵ Provavelmente isso mereça um aprofundamento maior, pois, segundo Winston Fritsch, as proposições normativas, de legislação e política econômica são mais bem detalhadas no livro quinto que “trata de política fiscal, analisando as políticas de gasto público, onde [Smith] desenvolve interessante discussão das vantagens e desvantagens da intervenção do Estado em diferentes áreas de atividade (Capítulo I), de tributação (Capítulo II) e, finalmente, da dívida pública (Capítulo III)” (FRITSCH, 1996 a, p. 14).

⁴⁶ Segundo Marx e Engels a burguesia desempenhou um papel revolucionário na história e “o comércio com as colônias, a multiplicação dos meios de troca e das mercadorias em geral deram ao comércio, à navegação e à indústria um impulso até então desconhecido e, com ele, um rápido desenvolvimento ao elemento revolucionário na sociedade feudal em desintegração” (MARX e ENGLES, 1998, p. 5).

competir com aquelas anteriormente taxadas no país. Alegam que, quando se taxam os artigos de maior necessidade em um país, é conveniente taxar, não somente os artigos de necessidade similares importados de outros países, mas também todos os tipos de mercadorias estrangeiras que possam vir a concorrer com qualquer produto nacional (SMITH, 1996 a, p. 446).

Saindo de uma análise das relações internacionais e se atendo às relações nacionais, dentro dessa mesma perspectiva – de manutenção dos interesses privados –, três seriam as maneiras pelas quais a economia política da Europa produziria a desigualdade: impondo limitações em determinadas atividades laborativas e fazendo com que um número significativo de pessoas fosse, com isso, impedido de concorrer no mercado de trabalho. Outra forma seria aumentando a concorrência de determinados postos de trabalho e estimulando uma procura maior que a demanda; e, por último, com a criação de barreiras legislativas à livre circulação da mão de obra ou à mudança de profissão. Nesse sentido,

Primeiro, limitando a concorrência, em se tratando de alguns empregos, a um número menor de pessoas do que o número daquelas que de outra forma estariam dispostas a concorrer; segundo, aumentando em outros empregos a concorrência, além da que ocorreria naturalmente; terceiro, criando obstáculos à livre circulação de mão-de-obra e de capital, tanto de uma profissão para outra como de um lugar para outro (SMITH, 1996 a, p. 164).

No que circunscreve os obstáculos impostos à livre circulação de mão de obra, além do texto postulado no Estatuto de Aprendizagem, que dificultava “a livre circulação de mão de obra de um emprego para outro, até no mesmo lugar” (SMITH, 1996 a, p. 177), a “Lei do Direito de Viver”, *Speenhamland Law*, impedia, supostamente, “a criação de um mercado de trabalho na Inglaterra” (POLANYI, 1980, p. 89). Essa famosa lei criava um sistema de abonos alicerçados em critérios rígidos que controlavam os deslocamentos constrictos somente à circunscrição da habitação – o “decreto de domicílio” estabelecia a “servidão paroquial” (Ibidem) – e isso contribuiu para regular a pobreza em determinadas regiões e dificultar a competitividade do mercado nacional de trabalho.

De acordo com vários territórios britânicos (condados) o abono era destinado às pessoas que recebiam uma remuneração mínima, geralmente abaixo da média de proventos pagos à época; o benefício tinha como parâmetro comparativo o preço do pão e ainda se levava em conta o número de filhos por família. Com isso, ficaria assegurada aos pobres, sem necessariamente haver contrapartidas, “uma renda mínima independente de seus proventos” (POLANYI, 1980, p. 90). Outro elemento que contribuiu, sobremaneira, para atravancar a livre circulação, antes mesmo da criação da “Lei do Direito de Viver”, é que cada paróquia deveria destinar aos pobres domiciliados em seus domínios territoriais os cuidados

necessários à sobrevivência. Muitos ordenamentos jurídicos foram criados no intuito de regular a questão da pobreza e, de certa forma, impediam a mobilidade da mão de obra e enrijeciam os critérios de controle dos pobres e de acesso aos supostos “benefícios assistenciais”.

O Decreto 43, capítulo 2, da Rainha Isabel, determinou que cada paróquia deveria cuidar de seus próprios pobres, e que anualmente se nomeasse inspetores para os pobres; esses, juntamente com os fabriqueiros das Igrejas, deveriam recolher quantias de dinheiro para assistência aos pobres, por meio de uma taxa paroquial. (SMITH, 1996, p. 179)

A chave explicativa que justifica a adoção de políticas de amparo e assistência aos setores pobres deriva de uma pequena polêmica entre Piven e Cloward (MAURIEL, 2011, p. 45) e Polanyi (PEREIRA, 2000, p. 105)⁴⁷. As estudiosas, que se debruçaram sobre os estudos dessa época, entre o século XVII e o XVIII, enumeraram os efeitos produzidos pela *Spenhamland Law*, que, aliás, para além de qualquer divergência, é um marco nas políticas assistenciais. As ações destinadas ao enfrentamento e alívio da pobreza tinham como objetivo frear o descontentamento e a inquietação de determinados segmentos sociais, vítimas do desemprego e do pauperismo⁴⁸, e estabelecer, ao contrário do que postulou Karl Polanyi (1980), um mercado de trabalho. Com isso estruturou-se a formação do consenso dos governados, em particular dos setores rurais, em relação às demandas impostas pelas alterações no âmbito do trabalho e no estilo de vida, propiciados pelo “livre mercado”.

Nessa ocasião, em todo lugar onde surgiram esquemas de alívio o princípio básico era o mesmo: *uma população desempregada e turbulenta era pacificada com subsídios públicos, usados para restaurar a ordem pela imposição do trabalho, com níveis de salários muito baixos* [grifos nossos]. O alívio serviu, assim, como apoio para a constituição de um tipo de mercado de trabalho conturbado e como forma de disciplinar uma sociedade rural ainda inconformada com o novo modo de vida e trabalho (MAURIEL, 2011, p. 45).

Na acepção liberal, a vida social sempre esteve subordinada à economia, ou em outras palavras, a divisão do trabalho sempre dependeu, exclusivamente, da existência do mercado. Cabe salientar que as relações de troca também são influenciadas por outras instituições,

⁴⁷ A autora em questão menciona que uma das principais contradições da *Speenhamland*, assinalada por Polanyi (1980), foi que ela induziu o rebaixamento dos salários, já que eles eram suplementados por meio de *fundos públicos*, beneficiando, assim, mais o empregador que o empregado (Ibidem).

⁴⁸ Smith defendia o papel do tribunal de justiça e da coerção do Estado para barrar tal injustiça, ou seja, para impedir a insurreição dos setores descontentes e garantir não apenas o consenso, mas a frugalidade e o abastamento entre as pessoas: “a fartura dos ricos excita a indignação dos pobres, que muitas vezes são movidos pela necessidade e induzidos pela inveja a invadir as posses daqueles” (SMITH, 1996 b, p. 188).

como pela ação da igreja, pela participação do Judiciário e pela intervenção do Estado na edificação de um modelo de desenvolvimento capitalista. A sutileza da crítica aos esquemas de assistência aos pobres, implícita em Adam Smith (1996 a, p. 340), reverbera na seguinte afirmação: “se a prodigalidade de alguns não for compensada pela frugalidade de outros, a conduta de todo perdulário, por alimentar os ociosos com o pão pertencente aos trabalhadores produtivos, tende não só a reduzi-lo à miséria, como a empobrecer o país” (grifos nossos). Entretanto, mesmo nos momentos de estabilidade, os sistemas de alívio continuam úteis para o capital, pois tecem redes de amparo aos idosos, loucos, deficientes etc., amenizam os conflitos e, ao mesmo tempo, reiteram o protagonismo do mercado na regulação das relações sociais.

Para essa população residual são resguardadas, quase sempre, condições tão degradantes para assegurar que ninguém tenha a intenção de procurar voluntariamente alternativas de sobrevivência na ajuda pública, de modo que o mercado nunca deixe de ser considerado a ‘melhor’ opção de vida (MAURIEL, 2011, p. 46).

Outro aspecto a ser destacado é que a situação aguda de fome no campo promoveu uma enxurrada migratória para as cidades, sepultando as possibilidades de uma sociabilidade humanizada e, da mesma forma, a fome na infância produziu, dentre outras situações, a cegueira na idade adulta e estes, com dificuldades ainda maiores de inserção no mercado de trabalho, ao serem encaminhados aos abrigos britânicos se deparavam com uma pobreza degradante e com orçamentos enxutos, incapazes de atenderem às necessidades mínimas de sobrevivência. Nas paróquias que administravam tais recursos havia um misto de orgulho e resignação que, além de não questionar a petição de miséria das pessoas, apontava apenas a rigidez utilizada para lidar com a economia e a façanha de, mesmo com escassez de recursos, manterem a obra assistencial (LONDON, 2004, p. 302). O quadro trágico do proletariado emergente é que, comparativamente, a remuneração de um trabalhador com um número substantivo de membros na família era, ainda assim, mais reduzida que o orçamento *per capita* destinado ao mesmo número de pessoas atendidas nos asilos dos pobres.

Ao desvendar e divulgar o orçamento dessas instituições na Inglaterra do século XIX, Jack London realizou, indiretamente, uma crítica relevante à economia política, ao alívio da pobreza e, ao mesmo tempo, aos abrigos, esses espaços de convivência organizados por orçamentos mascarados e “misteriosos”. Logo, é mister distinguir não apenas os momentos históricos dessa análise crítica, mas perceber qual a conjuntura econômica e a funcionalidade das políticas assistenciais e, nesse caso, dos abrigos para os interesses do capital. É impossível

descartar o papel desempenhado pela administração e os fatores que influenciaram as tendências de planejamento naquela época. A ideologia liberal era a base do Estado burguês.

A justificativa para a utilização de recursos tão reduzidos não se dava exclusivamente por uma criminosa gestão ou um problema na burocracia, como apontou London, tampouco pela situação da pobreza em si, pois muitos trabalhadores eram pauperizados, mas fundamentalmente por uma ideologia que reforçava o direcionamento de uma *mão invisível* no curso natural das coisas ou uma espécie de “darwinismo pedagógico” que contemplasse um processo de seleção natural dos indivíduos de acordo com o perfil do público alvo de atendimento⁴⁹. Sobre a fome, a pobreza e a inflexível maneira de gerir os recursos financeiros temos a seguinte ponderação:

De toda a terra se ergue o clamor da fome, dos guetos aos campos, das prisões aos abrigos, dos asilos aos albergues noturnos – o clamor das pessoas que não têm o bastante para comer. Milhões de pessoas, homens, mulheres, crianças, bebês, os cegos, os surdos, os aleijados, os doentes, os vagabundos e os trabalhadores, os presos e os pobres, o povo da Irlanda, da Inglaterra, da Escócia, do País de Gales, que não tem o suficiente para comer. E sabemos que cinco homens são capazes de produzir pão para mil pessoas; que um trabalhador pode produzir roupa de algodão para 250 pessoas (...). A renda é suficiente, mas há algo criminosamente errado na administração. Quem ousaria dizer que essa enorme casa não é criminosamente administrada, quando cinco homens podem produzir pão para mil, e ainda assim milhões não têm o que comer? (LONDON, 2004, 303-304).

1.2 A Lei Geral da Acumulação e as crianças e adolescentes da classe trabalhadora

1.2.1 - A relevância do marxismo no trabalho, na pesquisa e na militância

A adoção do método marxiano constitui o legado mais importante para o início de qualquer estudo pautado pela perspectiva da totalidade. Antes de idealizar uma realidade ou fenômeno social Marx afirmou que o ponto de partida para apreensão da produção é a história, ou seja, “a produção dos indivíduos determinada socialmente” (MARX, 2000, p. 25). Longe de aparências e mistificações, “parece que o correto é *começar pelo real e pelo concreto*” (MARX, 2000, p.39 grifos nossos), pois o movimento analítico envolve idas e voltas, ou seja, ao partir de uma dada realidade pretende-se voltar à mesma realidade, porém num patamar diferenciado do estágio inicial. É como se o conhecimento fosse um círculo de

⁴⁹ A existência das instituições asilares foi e continua sendo funcional aos ditames do capital.

determinações e relações diversas. Essa totalidade permite entender, a partir de um conjunto de abstrações⁵⁰, o movimento da realidade. Nesse sentido, “o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida” (MARX, 2000, p.40).

Estudar aspectos elementares da obra marxiana e da tradição marxista exige rigor, para não incorrer em reducionismos e simplificações e, portanto, todo o esforço dialético empreendido na tentativa de desvencilhar processos sociais exprime, paulatinamente, constatações e críticas ao modo de produção capitalista. É pela exploração do trabalho e pela abordagem marxiana, em a Lei Geral da Acumulação, que se dá o entendimento da origem da questão social e de suas implicações no universo de crianças e adolescentes.

Tradicionalmente, nas produções sobre esse público específico observa-se o enfoque na historiografia que, em linhas gerais, expressa uma concepção política e ideológica sobre esse segmento ou, então, a disseminação de produções que demarcam o avanço das políticas e legislações voltadas ao seu atendimento, sem muitas vezes efetuar uma crítica contundente às violências e desdobramentos do capitalismo na vida da classe trabalhadora e de seus segmentos pauperizados na faixa etária infanto-juvenil⁵¹.

Destarte, os assistentes sociais, os sociólogos, os psicólogos e os historiadores, embora envolvidos, diferentemente, com a temática, realizaram abordagens que explicam trajetórias, configurações de políticas sociais e retratos, mesmo que parciais, de uma determinada realidade. Portanto, a partir da contribuição da tradição marxista, tão importante quanto identificar e analisar criticamente as contradições das instituições e, por conseguinte, das condições de vida dos sujeitos por elas atendidos é fundamental, também, não perder de vista, as ações efetivamente comprometidas com a transformação dessa realidade desigual⁵².

⁵⁰ “Abstração é a capacidade intelectual que permite extrair de sua contextualidade determinada (de uma totalidade) um elemento, isolá-lo, examiná-lo; é um procedimento intelectual sem o qual a análise é inviável” (NETTO, 2011, p.44).

⁵¹ ARIÈS, Philippe. História Social da Criança e da Família (1981); PILOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene. A arte de governar crianças (1995) e DEL PRIORE, Mary (org.). História das crianças no Brasil (2009).

⁵² Tem se observado um sensível distanciamento dos militantes críticos da área da infância, seja pela crise que se abateu junto às entidades da sociedade civil (e que coloca profissionais contra profissionais numa luta insana por recursos do Estado), seja por uma inversão ideológica de seus discursos, que só reforçam o *status quo*, ou por tomarem caminhos distintos, muitos deles migrando para as universidades e mantendo o horizonte utópico e outros nem tanto. A retomada do diálogo é fundamental, principalmente em um tempo em que as relações fetichistas e individualistas, então hegemônicas, criam confusão e compromissos efêmeros. Segundo Victor Gomes, “Gramsci chamou a atenção para o fato de que cabe aos intelectuais revolucionários manter um diálogo com seus interlocutores das camadas populares, ajudando-os (e ajudando-se a si mesmos) a superar, pelo fortalecimento do “bom senso” (o senso crítico e autocrítico), os limites estreitos do “senso comum”, isto é, as fronteiras que dependem da ampliação dos horizontes teóricos para ser ultrapassadas” (GOMES, 2008, p. 78).

Segundo Francisco Pilotti (1995, p. 25), “as correntes sociológicas interessadas no estudo da estrutura de classes, inspiradas em Marx ou em Weber, não atribuíram demasiada relevância teórica à análise do papel desempenhado pela criança na sociedade”. O que pode ser problematizado é que há uma relevância desse papel na obra de Marx. Pressupõe-se que, assim como a divisão do trabalho e a família são determinadas historicamente, crianças e adolescentes são produtos históricos. As bases de uma teoria crítica da criança e do adolescente estão sintonizadas com particularidades e questionamentos das relações de poder no modo de produção capitalista e intimamente vinculadas à análise marxista da família. A família é uma instância da reprodução social e, no século XX, tem o ponto alto do seu reconhecimento na produção da Escola de Frankfurt que a concebe, por meio de sua teoria crítica, como instituição e ideologia, ao mesmo tempo “uma instituição social e uma ideologia, a despeito de ter um caráter aparentemente privado” (BOTTOMORE, 2001, p. 146). A teoria crítica e as contradições explicitadas, decorrentes da realidade social, alicerçam o entendimento sobre o papel mutável dos sujeitos históricos e da construção de novas crianças e adolescentes. Sinaliza a necessidade de se contrapor à naturalização dos processos sociais de exploração e opressão.

Toda teoria crítica é uma teoria ancorada no compromisso social com aqueles que em determinadas *relações sociais* se incluem no polo *oprimido*, a partir do pressuposto de que toda relação social é uma *relação de poder* que pode exercer-se sob a forma de dominação x subordinação (AZEVEDO, 1993, p. 27, grifos da autora).

A teoria crítica contribui para desvendar as raízes do conservadorismo e para desnaturalizar a concepção de família, criança e adolescente presente no discurso oficial: “exige necessariamente a crítica das representações que os agentes de uma dada sociedade mantêm acerca da realidade social” (AZEVEDO, 1993, p. 28). Os liberais contemporâneos e os pós-modernistas, embora tenham refinado as suas análises e proposições, cometem os mesmos equívocos ficcionais criticados por Marx (2000)⁵³. A questão polêmica é que ainda há uma parcela de profissionais, pesquisadores e militantes que trabalham, pesquisam ou atuam com famílias, crianças e adolescentes de modo bastante generalizado, como se esses segmentos fossem apenas empobrecidos ou violentados, destituídos de origem de classe, ou

⁵³ “O caçador e o pescador, individuais e isolados, de que partem Smith e Ricardo, pertencem às pobres ficções das robinsonadas do século XVIII” (MARX, 2000, p. 25).

como se a preocupação com esse público fosse atravessada por um voto de caridade ou apenas pela perspectiva de gênero, cor/etnia ou geração⁵⁴.

Ilustrativamente, os chamados “Novos Movimentos Sociais” (NMS), que na acepção gramsciana seriam concebidos como aparelhos privados de hegemonia, perfazem o pano de fundo da polêmica supracitada. Na interpretação de Maria da Glória Gohn (2000), pelo menos cinco características identificam tais “movimentos”: 1) a negação do marxismo; 2) a construção de um modelo teórico baseado na cultura, “influenciado ainda pela interpretação pós-estruturalista e pós-modernista de cultura, centrando suas atenções nos discursos como expressões de práticas culturais” (Ibidem, p. 122); 3) a supressão do sujeito histórico central nas formulações dos partidos operários, “ao contrário o novo sujeito que surge é um coletivo difuso, não hierarquizado, em luta contra as discriminações de acesso aos bens da modernidade (...) [que] vê os participantes das ações coletivas como atores sociais” (Ibidem, p. 122-123); 4) abarcam a política como uma determinação da vida social e 5) os atores sociais são analisados por dois eixos: “por suas ações coletivas e pela identidade coletiva criada no processo (...) [e] o grande destaque será para a lógica que cria a identidade coletiva que permeia as ações de um grupo” (Ibidem, p. 123).

Um projeto emancipatório para a humanidade exige entender as concepções políticas dos movimentos e dos atores sociais que estão à frente nas lutas em defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Muitos interesses, por conta de determinada direção teórica, são entrelaçados, em primeiro lugar, por um processo de naturalização das relações sociais, como aquele plasmado por Adam Smith desde o século XVIII, e também pela “liquidez” das análises pós-modernistas, que influenciam Organizações Não Governamentais (ONGs) e “NMS”, capazes de dissolver qualquer tentativa classista de interpretação da realidade, pois “a sociedade pós-moderna revelou-se uma máquina quase perfeita de tradução – uma máquina que interpreta qualquer questão social existente ou provável como questão privada” (BAUMAN, 1999, p. 276). Portanto, a ideologia subjacente às ONGs e aos “NMS” é atravessada, geralmente, pela emergência de dimensões da identidade; por aspectos íntimos e

⁵⁴José Paulo Netto (1998, p. 69) assinala que o racismo e a xenofobia retornam à dinâmica da vida em sociedade, assim como as expressões de geração, gênero, etnia e sexuais ganham maior ênfase na atualidade e, por isso, a luta pelo reconhecimento é legítima, mas, à medida que não se confronta, paralelamente, o modelo hegemônico classista, pouco será feito na construção de uma organização societária digna e justa. Nancy Fraser avança nesse sentido e tematiza sobre a viabilidade de articular reciprocamente a redução das desigualdades sociais, o respeito às diferenças e o combate às discriminações. A autora indaga: como pensar a justiça social se os conflitos no campo da produção social e no campo do reconhecimento das diferenças estão em estado de tensão permanente? “Não se trata, portanto, de postular direitos iguais a todos, mas de reivindicar a paridade da participação de todos nas relações sociais, definir o campo da justiça social como, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento, classe e estatuto nas relações sociais” (FRASER, 2012, p. 35).

peçoais da vida humana; por características pragmáticas de reformas institucionais, que não são enfrentadas como expressões da questão social ou por uma perspectiva classista, mas que buscam reforçar as lutas por direitos, direitos que são, aliás, legítimos e importantes, mas que terminam por fragmentar as questões de gênero, raça e etnia, diversidade sexual, ecologia etc.⁵⁵.

Sendo assim, para além da tese leninista da organização em partidos políticos, considerada um dos meios possíveis para transformação societária, é necessário organizar os trabalhadores, adolescentes e seus familiares e elaborar uma proposta política com base classista e popular e disputar as pautas de discussão dos NMS que apresentam atuação na área infanto-juvenil. E que essa proposição incida nos trabalhadores dos abrigos (e demais espaços assistenciais), hegemonicamente ocupados por entidades da sociedade civil, como as ONGs. Esse é um desafio inconteste. Ideólogos e trabalhadores de algumas entidades que nasceram atreladas aos compromissos dos “NMS”, além de rejeitarem o marxismo, lutam por direitos sem uma base classista. Alguns desses insinuem que, com a derrocada do “socialismo real”⁵⁶, o capitalismo seria o único horizonte posto à humanidade. Mas há controvérsia! Esse sistema é poderoso, mas não é intransponível,

Faz falta o socialismo ou algo parecido, para que o sistema possa ser derrubado sem que nos jogue todos na barbárie. E é por isso que as forças de oposição são tão importantes: para resistir tanto quanto for possível ao fascismo, ao caos, e à selvageria que certamente surgirão de uma crise maiúscula do sistema (EAGLETON, 2006, p. 456).

Embora as crianças e os adolescentes sejam “sujeitos de direitos”, com autonomia gradual e sempre relativa, sua formação, escolarização e o conjunto de direitos plasmados nas legislações imputam um conjunto de responsabilidades ao Estado, aos adultos, mas não

⁵⁵ A negação do marxismo é operada por intermédio de uma leitura reducionista e destoante da perspectiva de totalidade, eivada num economicismo que atribuiu a essa linha de pensamento uma orientação engessada, estática e compartimentalizada. François Houtart afirma que “o novo sujeito histórico a ser construído será popular e plural, isto é, constituído por uma multiplicidade de atores e não pela ‘multidão’ (...). Conceito este tão vago como perigoso por suas consequências desmobilizadoras” (HOUTART, 2006, p. 423).

⁵⁶ Segundo o professor Carlos Nelson Coutinho (2002), a democracia só é possível no socialismo: “sem democracia não há socialismo, e sem socialismo, não há democracia”. O autor lança considerações sobre o que se convencionou chamar de “socialismo real”, geralmente lembrado como exemplo pelos detratores do marxismo para desqualificá-lo, e explica que tal experiência não contemplou adequadamente os ideais democráticos. O referido mestre também destaca que um desafio fundamental, colocado hoje em dia para os socialistas, é “repensar a questão da democracia no socialismo”: “eu diria que, em grande parte, o mal chamado ‘socialismo real’ fracassou porque não deu uma resposta adequada à questão da democracia. Eu acho que socialismo não é só socialização dos meios de produção - nos países do socialismo real, na verdade, foi estatização - mas é também socialização do poder político. E nós sabemos que o que aconteceu ali foi uma monopolização do poder político, uma burocratização partidária que levou a um ressecamento da democracia”.

somente a estes, como, também, às famílias e às próprias crianças e adolescentes. Nesse sentido, é impossível que o trabalho, a pesquisa ou a militância na área da infância sejam pensadas sem a intervenção do Estado e a influência, direta ou indireta, da família, seja ela natural, extensa, adotiva, guardiã etc. O dinamismo da família nos obriga a substituir as lentes com as quais nós, convencionalmente, a observamos, exige a redefinição de sua concepção tradicional e, nesse sentido, a análise de Cristina Bruschini traz uma contribuição sobre a desnaturalização da família e que também pode ser atribuída, mesmo que parcialmente, à criança e ao adolescente.

A tendência à naturalização da família, tanto no nível do senso comum quanto da própria reflexão científica, que leva à identificação do grupo conjugal como forma básica e elementar de toda a família e à percepção do parentesco e da divisão de papéis como fenômenos naturais, criou, durante muito tempo, obstáculos de difícil transposição para sua análise. (BRUSCHINI, 1993, p. 50)

Esse processo de desnaturalização permite-nos projetar não apenas a hierarquização familiar, ou seja, como é a sua estrutura de organização, mas, sobretudo, o seu *modus vivendi*⁵⁷, que, segundo Gramsci (1980), a partir do surgimento do fordismo, seria uma realidade impensável sem a articulação estreita com a sociabilidade forjada pela introdução de novos métodos de trabalho. Sua emergência, no início do século XX, datada simbolicamente em 1914, só foi constatada “quando Henry Ford introduziu seu dia de oito horas e cinco dólares como recompensa para os trabalhadores da linha automática de montagem de carros que ele estabeleceu no ano anterior em Dearborn, Michigan” (HARVEY, 2000, p. 121).

A luta das famílias da classe trabalhadora ganhou um novo impulso com o estabelecimento desse processo de trabalho e com a gestação de uma nova cultura, que iria dotar de racionalidade administrativa todos os espaços da vida social, inclusive com o acompanhamento profissional “de um exército de assistentes sociais” (HARVEY, 2000, p. 122) para controlar os gastos salariais. Além disso, essa mudança alterou, significativamente, o enlace matrimonial, as relações de afeto, a sexualidade, o erotismo, com o objetivo de disciplinar “o gasto das energias físicas e mentais fora do espaço fabril, para preservá-las para a realização do trabalho” (DIAS, 1999, p. 103). O estabelecimento de hierarquias funcionais no padrão de organização familiar levou ao questionamento sobre as relações de igualdade, no reconhecimento dos seus membros, sejam eles mulheres, crianças etc., pois isso enveredaria em uma perspectiva democrática de família, em que todos continuariam submetidos à

⁵⁷ A tese de Victor Leandro Chaves Gomes (2008), “*Modus vivendi*: a era da aquiescência no capitalismo tardio”, expressa brilhantemente tal processo.

dominação das forças do capital e, nesse sentido, Adam Przeworski (1991) faz uma ponderação interessante, de que “uma família democrática é aquela em que todos os membros são iguais; uma família socialista é aquela em que são livres” (Ibidem, p. 287).

1.2.2- A situação da infância e da adolescência pauperizada na Europa do século XIX

Quando Marx e Engels escrevem o Manifesto do Partido Comunista, em 1848, o cenário sociopolítico europeu havia sido tomado por turbulências, conflitos e mudanças, em parte advindas das inovações tecnológicas verificadas no modo de produção, como a substituição do trabalho artesanal e manufatureiro pelo uso da maquinaria. E também, em parte, pelas contradições pungentes entre um sistema que produziu riquezas sociais, mas que agravou o fenômeno da pauperização e das desigualdades sociais até então desconhecidas. Pelo menos dois fatos influenciaram significativamente os séculos XIX e XX: “a generalização do *sistema fabril*” e “a emergência do *proletariado fabril* como força política autônoma na sociedade burguesa” (TEIXEIRA, 2002, p. 16, grifos do autor).

As transformações estruturais da burguesia vieram acompanhadas de uma profunda mudança demográfica e da crescente sujeição da vida no campo à cidade. Atrelado a isso, a formação de uma sociedade urbana e industrial acarretou a extensiva desumanização das massas proletárias e o enrijecimento das condições, insalubres, de sobrevivência⁵⁸, o que, em “O Capital” (MARX, 1983, 1984), foi exposto com muita clareza, especialmente, no capítulo sobre a lei fabril. Nessa literatura é relatado que o processo de precarização das condições de trabalho e de vida das famílias proletárias era enorme, as jornadas de trabalho chegavam a 18 horas diárias! O aviltamento e a precarização se expandiam “com o ingresso de mulheres e crianças no mercado de trabalho que, em algumas fábricas, chegavam a 2/3 do total de empregados” (TEIXEIRA, 2002, p. 20).

Em 1848, o descontentamento e a inquietação das massas populares produziram o fenômeno denominado de “Primavera dos povos”. Os observadores da época batizaram assim o movimento insurrecional que culminou na Revolução Europeia. Um processo que começou na França, se espalhou para a Alemanha e depois para a Itália e toda a Europa.

⁵⁸ No relatório de visitas domiciliares de um inspetor de fábrica em Glasgow havia a constatação de que “essas habitações costumam ser tão (...) sujas, tão úmidas e tão deterioradas que ninguém gostaria de alojar nelas o seu cavalo” (EFIMOV apud TEIXEIRA, 2002, p. 20).

Uma sublevação de massas derrubou a monarquia e proclamou a república. Entre as causas imediatas, certamente pode alinhar a crise econômica, a repressão policial e a luta pela ampliação do sufrágio universal. Em março [de 1848], o movimento eclodiu na Alemanha e no Império Austro-Húngaro, onde reinava a casa dos Habsburgo, e daí estendeu-se à Itália, à Polónia e ao norte da Europa (TEIXEIRA, 2002, p. 23).

Com a derrocada das forças democrático-populares, a brevidade do movimento, que durou pouco mais de um ano, mostrou ao mundo a ascensão das lutas do proletariado fabril. No intuito de conservar e manter a ordem, os blocos hegemônicos, a partir de 1848, implementaram políticas sociais, “os defensores da ordem passaram a implementar novas políticas no campo da educação, da seguridade, da saúde e das relações de trabalho que significaram efetivos avanços nos campos dos direitos sociais” (TEIXEIRA, 2002, p. 25). Há concordância (NETTO, 1998, TEIXEIRA, 2002) de que o Manifesto do Partido Comunista não influenciou no levante⁵⁹ e que a “Primavera dos povos” não se tratava de um movimento em defesa do socialismo, visto que as motivações insurgentes dos vários países europeus eram bastante distintas e “um levante revolucionário com essas características, iniciado nos países mais desenvolvidos e de alcance planetário – uma verdadeira ‘revolução mundial’ – jamais voltaria a ocorrer” (TEIXEIRA, 2002, p. 24).

Voltando ao Manifesto, existe, logo no início, uma nota explicativa sobre o que são burguesia e proletariado, respectivamente. A classe dos capitalistas é constituída por modernos proprietários dos meios de produção e por aqueles que empregam o trabalho assalariado. E a classe dos trabalhadores por assalariados modernos que, privados de meios de produção, são obrigados a vender a sua força de trabalho para poder existir (MARX e ENGELS, 1998).

Essa distinção, simples e objetiva, é fundamental para a linha de raciocínio que segue. O Manifesto expressa que a “a burguesia arrancou da relação familiar o seu comovente véu sentimental e reduziu-a a uma mera relação de dinheiro” (MARX e ENGELS, 1998, p. 8). Nessa relação mulheres e crianças se transformariam em mercadorias, objetos de submissão e em peças de uma engrenagem, primordiais para o modo de produção emergente, que sofriam dupla exploração e opressão, do patrão e do homem chefe de família. Marx e Engels (1998, p.18) situam que “o proletário não é proprietário” e sua relação familiar nada tem a ver com a relação familiar burguesa. A família nuclear burguesa, determinada historicamente, constituía

⁵⁹ Mas o levante foi importante para consolidação definitiva da liderança de Marx e Engels junto ao movimento operário. Ver nota 18 (NETTO, 1998, p. 16).

um segmento essencial na reprodução da força de trabalho. Suas funções eram bem definidas, porém, mesmo com inserção da mulher⁶⁰ e das crianças no mercado de trabalho esse modelo tornou-se hegemônico na divisão sexual do trabalho e, assim, “os membros do sexo feminino se encarregariam da produção de valores de uso na esfera privada cabendo aos homens a produção de valores de troca, através da venda de sua força de trabalho no mercado” (BRUSCHINI, 1993, p. 59).

O campo dos sentimentos, dos afetos e da subjetividade, embora estivesse distante do rol de preocupações de Marx e Engels, foi influenciado pelo advento da propriedade privada. Praticamente, todas as instâncias subjacentes à vida social, seja a política, a religião, a família, a sexualidade e o amor estão submetidos à relação com a propriedade privada. Por exemplo, poderia o amor, nos marcos do capitalismo, metamorfosear-se em uma mercadoria? Ou esse sentimento de amor sublimado pelo poder, quase que sexual, da propriedade privada jamais seria convertido? Marx (1983, p. 96) afirma que “a mercadoria ama o dinheiro” e no atual quadro social, todas as coisas, das mais belas às mais bárbaras, são permeadas pela relação com o dinheiro. Todas as violências, sofrimentos e opressões estão intimamente vinculados à existência da propriedade privada, ao fetiche das mercadorias e ao poder do dinheiro.

A poesia de Shakespeare, citada por Marx (Ibidem) – “o curso do verdadeiro amor nunca foi suave [sereno]” – completa tal crítica e nos remete a uma passagem do Manifesto do Partido Comunista que nos revela: “nossos burgueses, *não contentes em ter à sua disposição as mulheres e as filhas dos seus proletários*, para não falar sequer da prostituição oficial, *encontram um singular prazer em seduzir as esposas uns dos outros*” (MARX e ENGELS, 1998, p.27, grifos nossos). Seria essa uma concepção conservadora ou que retrata o momento político e ideológico da época? São preocupações atinentes aos efeitos perversos do assalariamento ou da exploração e opressão à mulher no modo de produção capitalista?

Polêmicas à parte é importante salientar pelo menos duas reflexões. Na primeira a família aparece, comumente, como uma instituição constituída por uma relação de amor e, geralmente, é estabelecida por um relacionamento monogâmico⁶¹ para proteger a sua propriedade e transmitir herança de geração em geração (idealiza-se o amor como um

⁶⁰ A situação degradante de moças e mulheres, entre 12 e 60 anos de idade, que trabalhavam nas minas de carvão, descrita por meio de depoimentos capciosos colhidos por advogados contratados pelos exploradores da mão de obra é descrita por Marx (1984, p. 97): “O que pensam os mineiros do emprego de mulheres na mineração? — Eles geralmente o condenam. ” “Por quê? — Eles o consideram degradante para o sexo. (...). Elas vestem uma espécie de roupa masculina. Em muitos casos, todo pudor é eliminado. Várias mulheres fumam. O trabalho é tão sujo quanto nas próprias galerias. *Muitas dentre elas são mulheres casadas, que não podem cumprir suas obrigações domésticas.* ” (Grifos nossos).

⁶¹ Ver a afirmação de Engels (1979) sobre o surgimento da monogamia nas notas nº. 14 e 15 no item 1.1.1.

sentimento etapista, refreado, conservador e exclusivo entre determinadas pessoas e não como um sentimento real, geral e universal). Abolir a propriedade privada significaria libertar, literalmente, homens e mulheres de relações opressoras e socialmente idealizadas? Provavelmente não, mas indicaria um passo para o surgimento de novos homens e mulheres, novas relações afetivas. Seria fazer da atividade sexual um ato fundado no real interesse sexual e não econômico. Na segunda, há uma gradual “privatização” dos cuidados com as crianças. Com a divisão social do trabalho o cuidado se tornou, hegemonicamente, uma responsabilidade única e exclusiva da família (e que recai, frequentemente, sobre a mulher) e uma necessidade individualista imposta pela ideologia liberal burguesa para organizar a reprodução da força de trabalho – ou a formação de novos trabalhadores. Suprimir a propriedade privada possibilitaria construir uma nova família, assentada numa perspectiva radicalmente democrática? Provavelmente sim, e essa sociedade zelaria não apenas pelo cuidado amoroso, mas pela socialização de todas as crianças, “a educação tornar-se-ia assunto público e a sociedade cuidaria de todos os filhos legítimos ou não” (BRUSCHINI, 1993, p. 58).

A partir dessas duas polêmicas e das residuais objeções quanto à perspectiva biológica e psicológica que envolve a maternidade, do ponto de vista objetivo e subjetivo, progressivamente a família deixou de ser “o elemento socializador básico” e, a partir da hegemonia estadunidense no século XX, tematizada por Antônio Gramsci (1980) em sua crítica vigorosa ao “Americanismo e Fordismo”, a função socializadora da família é substituída pela fábrica e, assim, “as formas familiares, os tempos e os gestos, a sexualidade, a convivência disciplinada, tudo isso passou a ter uma grande automaticidade” (DIAS, 1999, p. 100).

Na literatura estudada (MARX, 1984; NAPOLEONI, 2000; HARVEY, 2000) são demarcadas duplicidades, muito bem encadeadas, do processo dialético que envolve a produção capitalista. Descreve-se, em Marx (1984, p. 156), a duplicidade do consumo do trabalhador que acontece como consumo produtivo e individual. Na produção capitalista o trabalhador “consome meios de produção, mediante seu trabalho, e os transforma em produtos de valor mais elevado que o do capital adiantado. Esse é seu consumo produtivo”. Nesse processo o trabalhador também disponibiliza o seu salário para a aquisição dos meios de subsistência, ou seja, “o trabalhador utiliza o dinheiro pago pela compra da força de trabalho, em meio de subsistência: esse é seu consumo individual” (Ibidem, p. 156-157).

As condições de trabalho e as condições de vida em família, as pequenas alegrias e as grandes frustrações, a propalada tristeza e o turbilhão de emoções, segundo Harvey (2000), “tudo isso está oculto de nós ao trocarmos um objeto (dinheiro) por outro (mercadoria). Podemos tomar o nosso café da manhã sem pensar na miríade de pessoas envolvidas em sua produção” (Ibidem, p. 98). Os dilemas coletivos aparecem como se fossem individuais e, portanto, os vestígios da exploração são obliterados por relações fetichistas, nas quais as mercadorias são tingidas pela vivacidade das cores e aos seres humanos proletarizados são canalizadas todas as dores. A tentativa de articular a situação socioeconômica da criança e do adolescente – e da família – de forma mais ampla à categoria trabalho, se articula ao processo de reprodução social e está ancorada em dois vetores.

Um primeiro se expressa a partir da crítica à economia política, pois analisa o trabalho, como relação e como processo. É algo imanente à condição humana (MARX, 1984; LUKÁCS, 1978). Como categoria ontológica do ser social seu significado vai de encontro ao trabalho alienado no modo capitalista, atividade imposta pelo processo de assalariamento, pela produção e reprodução social pautada na exploração dos trabalhadores e dos sujeitos dos estratos pauperizados da classe trabalhadora e, também, pela necessidade de reprodução do próprio sistema. Existe o duplo caráter do trabalho que, para Napoleoni (2000, p.119), se expressa “em valor de uso ou em valor de troca”. As diferenças entre Smith e Marx, como já se observou, consistem em dois planos de análise distintos. O primeiro esquema teórico postula que: “[1] a riqueza depende do grau de produtividade do trabalho; [2] o grau de produtividade depende da divisão do trabalho; [3] a divisão do trabalho depende da amplitude do mercado, isto é, da extensão da troca; [4] a troca, sob forma de ‘propensão de troca’ (...) seria um traço da natureza humana (NAPOLEONI, 2000, p. 120). O segundo questiona a suposta realização da natureza humana, constitutiva da racionalidade smithiana, dizendo que no processo de troca o trabalho não é objetivado em seu percurso, mas somente depois com o resultado do trabalho, com a mercadoria. A produção é perpassada não em um circuito natural, mas pela mediação das coisas: “na explicação de seu trabalho, os homens se encontram isolados, separados uns dos outros; sua relação se estabelece somente depois que o trabalho tenha sido desenvolvido, por intermédio da troca de produtos” (Ibidem, p. 120).

No modo de produção capitalista o abrigo para crianças e adolescentes cumpre determinações contraditórias, amalgamadas, que envolvem a dimensão assistencial (educativa) e a controladora (protetora). Isso, porém, não significa, necessariamente, que sua função primordial seja assistir, educar, vigiar, controlar e proteger para garantir a liberdade,

tampouco para potencializar a emancipação. O abrigo tem sido promotor de uma formação destinada a instrumentalizar o seu público alvo, mediocrementemente, estabelecendo a passivização ou, resumidamente, a “neutralização das organizações proletárias” (DIAS, 1999, p. 102) e o mais perverso enquadramento na lógica produtiva do capital, quando parcelas de crianças e adolescentes, em sua maioria, sequer serão aproveitadas dentro dos padrões de organização industrial, comercial, quiçá na informalidade dos serviços precarizados e criminalizados.

Na família (e no abrigo) essas disposições em relação às crianças e aos adolescentes são satisfeitas por meio do assalariamento (e/ou do fundo público), ou seja, por meio de um salário adquirido no processo de produção (e/ou de um determinado *quantum* que, abarca parte do excedente, e constitui o fundo público). Isto significa que o trabalhador produz a mais valia e o seu próprio pagamento ao mesmo tempo (MARX, 1984, p. 154). Coletivamente, os trabalhadores, por meio dos salários, da mais valia produzida e, por último, com o peso da tributação regressiva imputada pelo Estado, terminam por financiar as políticas de alívio da pobreza e a proteção social em instituições diversas, como os abrigos.

Ressalte-se que do momento em que crianças, oriundas da classe trabalhadora, eram alijadas do processo de venda da força de trabalho para a indústria emergente, reduziam-se as formas de sociabilidade, pois escolas eram insuficientes, a ajuda paroquial peremptoriamente diminuída e a família, engolfada em jornadas de trabalho extenuantes, era, cada vez mais, destituída de suas funções afetivas, educativas, assistenciais e protetivas. Nesse sentido as ruas, portanto, se apresentavam como uma alternativa de sobrevivência, embora, em determinadas circunstâncias – como no período de introdução da maquinaria – mulheres e crianças, por constituírem a mão de obra mais barata, sustentassem os homens adultos da família (ENGELS, 2010, p. 182). Em casas com muitas crianças, os filhos com idades mais avançadas ficavam com a incumbência de cuidar dos mais novos. E para manter essas crianças sossegadas eram empregados narcóticos responsáveis por convulsões que levavam à morte (Ibidem). Como os laços de amor e cuidado, em uma realidade avassaladoramente precária, praticamente inexistiam, as relações afetivas e familiares pautavam-se monetariamente, de forma que a família se transformava, em algumas circunstâncias, em uma instituição que poderia ser trocada por qualquer outra coisa,

Efeitos desagregadores tem também o trabalho das crianças: quando conseguem ganhar mais do que seu sustento custa aos pais, começam a dar-lhes uma certa quantia pela alimentação e pela casa e ficam com o resto, o que ocorre muitas vezes a partir dos catorze ou quinze anos (...). Em suma, os filhos se autonomizam, considerando a casa paterna como uma pensão, que pode ser trocada por qualquer outra se não lhes agrada. (ENGELS, 2010, p. 182)

Essas situações de vida, assimétricas e complexas, nas regiões com maior organização dos trabalhadores, desdobravam-se em turbulências sociais que, geralmente, eram amenizadas por esquemas de alívio da pobreza, “usados para restaurar a ordem pela imposição do trabalho” (MAURIEL, 2011, p. 45). A utilização de subsídios públicos ou do “fundo público”⁶² sempre expressou o resultado da riqueza socialmente produzida ou um percentual dessa riqueza, que retorna para a sociedade no processo de reprodução ampliada do capital. Os abrigos, assim como as *workhouses*, são organizados pela mesma lógica, portanto exprimem a contradição entre capital e trabalho atenuando as manifestações da questão social e principalmente os acentuados níveis de pobreza. Na Europa, por volta de 1840, com o fim dos subsídios para os pobres, houve uma expansão do sistema de *workhouses* (MAURIEL, 2011, p. 47). Na capital da Inglaterra, 2% de toda a população⁶³ precisava pagar por abrigo nos albergues noturnos, uma espécie de “assistência privada”, para ter acesso a um lugar insalubre e repugnante: “todas as manhãs, em Londres, 50 mil pessoas acordam sem a menor ideia de onde repousarão a cabeça na noite seguinte” (ENGELS, 2010, p. 75).

O capital, ao produzir e se apropriar das riquezas, administra sua produção de maneira racional e com o objetivo de aumentar os lucros. Do momento que essas riquezas não são socializadas diretamente com os seus produtores – os trabalhadores – intensifica-se a manifestação de múltiplas expressões da questão social, ou seja, a miséria, a exploração desmesurada da força de trabalho, o desemprego, a violência, a utilização desenfreada de drogas. À medida que essas expressões permeavam a organização familiar e assombavam os segmentos da classe trabalhadora espalhavam-se campanhas contra a ajuda, sempre restrita aos incapacitados: “o objetivo era fazer com que os trabalhadores se integrassem, mesmo que de forma precária, ao mercado de trabalho, e se oferecessem a qualquer preço para qualquer empregador” (MAURIEL, 2011, p. 47).

Não é possível a vida em família numa casa inabitável, suja, inapropriada até como abrigo noturno, mal mobiliada, raramente aquecida, onde a chuva penetra com frequência, como cômodos cheios de gente e imersos numa atmosfera sufocante. O homem trabalha todo o dia, assim com a mulher e talvez os filhos mais velhos, todo em lugares diferentes e só se veem à noite – e, ademais, há a tentação da bebida.

⁶² O fundo público será mais aprofundado no capítulo 3. Mas é importante mencionar o “fabuloso orçamento” inglês e a destinação irrisória para a educação pública: “de 55 milhões de libras [de receitas], o governo reserva à instituição pública a ínfima quantia de 40 mil libras” (ENGELS, 2010, p. 150).

⁶³ Londres, além de capital comercial, aglomerava 2,5 milhões de pessoas (ENGELS, 2010, p. 67). Um abrigo construído em 1844, com capacidade para atender trezentas pessoas, recebeu 2.740 desabrigados na noite de sua inauguração (Ibidem, p. 76).

Como pode, nessas circunstâncias, haver vida familiar? (...). A negligência diante dos deveres familiares, especialmente, no que diz respeito aos cuidados com os filhos, é comum entre os trabalhadores ingleses e as grandes culpadas são as instituições da sociedade atual. E quem pode esperar que crianças e jovens que crescem como selvagens, em meios degradados e com pais muitas vezes também eles degradados, quem pode esperar que se tornem adultos moralmente bem formados? De fato, as exigências que o burguês, do alto de sua olímpica autossatisfação, faz ao operário são demasiado ingênuas (ENGELS, 2010, p. 167).

A redução da jornada de trabalho, a regulamentação do salário, o direito à aposentadoria, são conquistas efetivadas em meio às condições insalubres de habitação e de indigência em que se encontravam muitas das famílias pauperizadas dos segmentos da classe trabalhadora. A ideia de proteger os indivíduos contra as vicissitudes da vida, por parte do Estado, percorreu uma extenuante trilha, porque os formatos de solidariedade para enfrentar as demandas “clássicas” – “doença, velhice, invalidez, exclusão etc. – partiram de famílias, passando pelas ações de comunidades, por meio de associações religiosas e filantrópicas, até chegar às categorias profissionais e, finalmente, ao ente estatal (MAURIEL, 2011, p. 51).

A conversão do trabalho em trabalho assalariado ou o tratamento apartado entre o resultado de determinado trabalho e o trabalho propriamente dito, ou seja, a divisão entre sujeito e objeto, demarca a linha inicial do processo de produção e, mais diretamente, da reprodução social simples. Sendo assim, “a separação entre o produto do trabalho e o próprio trabalho, entre as condições objetivas do trabalho e sua força subjetiva de trabalho, era a base realmente dada, o ponto de partida do processo de produção capitalista” (MARX, 1984, p. 156). Os processos subjetivos, os cuidados com os filhos, os dilemas impostos pela esfera do consumo, todos esses aspectos, praticamente, não são levados em consideração pelos detentores dos meios de produção, sendo que “a compra de força de trabalho com dinheiro dá ao capitalista certos direitos de dispor do trabalho dos outros sem considerar necessariamente o que estes possam pensar, precisar ou sentir (HARVEY, 2000, p. 101).

Para Marx, “quando o capitalista converte parte de seu capital em força de trabalho, valoriza com isso seu capital global. Mata dois coelhos com uma só cajadada” (MARX, 1984, p. 157). No intercâmbio do processo de produção que pode ser executado pelos trabalhadores ou a partir de uma família, o capital suprimido na troca por força de trabalho é transformado em meios de subsistência, cujo consumo, por meio do assalariamento, serve para reproduzir as necessidades mais elementares, que vão desde alimentação, vestuário, acesso à educação, ao lazer, como também para alimentar a fantasia⁶⁴, como a bebida, os narcóticos, o sexo.

⁶⁴ As roupas e tênis de grifes famosas e as mais inovadoras tecnologias perfazem os gostos fetichizados dos segmentos pobres da classe trabalhadora. Essas mercadorias até são importantes, mas transformam desejos

Na ausência, provisória ou efetiva, de um ambiente familiar, a criança ou o adolescente, impossibilitado de vender a sua força de trabalho ou sob as ameaças constantes à integridade física tem no abrigo um espaço de proteção que, por intermédio do fundo público e a partir de uma dimensão assistencial e educativa, objetiva a reprodução social. Ou seja, o capital alienado, no processo de produção, retorna não para o trabalhador em si, mas para toda a sociedade, e um percentual do fundo público, destinado ao abrigo, permite à instituição atender provisoriamente necessidades que em princípio seriam ser providas pelas famílias, “cujo consumo serve para reproduzir músculos, nervos, ossos, cérebro” (MARX, 1984, p. 157) não apenas dos trabalhadores existentes, mas dos trabalhadores que estão por vir.

A atualidade do marxismo consiste na crítica vigorosa da modernidade capitalista e por suscitar a construção de um novo projeto societário. O próprio Manifesto Comunista deve ser “enriquecido com as experiências históricas posteriores à sua redação” (NETTO, 2011, p. 72). Portanto, questionar as desigualdades sociais, expressar teoricamente a perspectiva de classe dos comunistas, subverter o caráter explorador do capital, apoiar os movimentos revolucionários, emancipar homens, mulheres, crianças, adolescentes são, resumidamente, objetivos abordados no Manifesto com vistas a recuperar e reiterar a dimensão humanista, quase que inexistente na análise dos economistas liberais (Smith, Malthus), com o questionamento contundente à coisificação da infância:

A fraseologia burguesa sobre a família e a educação, sobre a relação íntima de pais e filhos, torna-se tanto mais repugnante quando mais, em consequência da grande indústria, todos os laços familiares dos proletários são destruídos e seus filhos transformados em simples artigos de comércio, em simples instrumentos de trabalho (MARX e ENGELS, 1988, p. 26)

O movimento em construção de outra ordem societária consiste em superar o mecanismo de adestramento do Estado burguês que cria condições para que todas as crianças sejam introduzidas na relação de troca e a lógica constitutiva da metamorfose das mercadorias, ou seja, infirmar os “olhos amorosos com que as mercadorias piscam ao dinheiro” (MARX, 1983, p. 98) e, em oposição, sobrepujar a coisificação e a desigualdade social, e que se enalteça, dessa forma, a ideia dos “olhos amorosos com que os seres humanos piscam às crianças do mundo inteiro”.

1.2.3- A exploração do trabalho infantil e o aviltamento da humanidade

O tratamento aparentemente periférico destinado à criança e ao adolescente, *ipsis litteris*, em “O Capital” compõe o eixo de preocupações radicadas no movimento contraditório da sociedade capitalista. Embora não seja o objetivo desse capítulo descrever todas as passagens que abarcam a situação de vida de crianças e adolescentes e, invariavelmente, Marx não sinalize, diretamente, a questão da infância, constata-se que ela está contemplada em vários trechos de sua produção madura.

No capítulo sobre a *jornada de trabalho*, a exploração ilimitada efetuada pelos ramos da indústria inglesa e o contexto de luta que culminou na legislação fabril causam indignação e repúdio. No transcurso do processo de acumulação, em *A lei geral da acumulação*, a incidência da produção social da riqueza e a apropriação privada dessa produção engendra a desumanização das relações sociais entre as famílias de origem proletária, para as quais “a produção da riqueza social implica, necessariamente, a reprodução continuada da pobreza (relativa ou absoluta)” (NETTO, 2011, p. 23). E com o passar dos anos, a questão social continua a existir, ainda que determinada por refrações distintas e sem solução plausível em curto prazo. Seu surgimento está intimamente vinculado ao fenômeno da pauperização, fruto dos “impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII” (NETTO, 2001, p. 42).

Na esfera dos direitos, tanto os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho como a parcela excedente ou o “exército industrial de reserva” concorriam por vagas no mercado de trabalho e, conseqüentemente, pela “liberdade” de vender a força de trabalho para quem oferecesse a melhor oferta de salário e de condições de trabalho. Contudo, esses segmentos eram, ao mesmo tempo, alijados de participar da comunidade política, espaço burguês predominantemente ligado aos segmentos detentores de riquezas. No que tange à liberdade, esta deveria pressupor igualdade de condições e a possibilidade de os indivíduos produzirem e se reproduzirem socialmente de acordo com as necessidades humanas e não apenas aprisionados por necessidades do mercado. A liberdade, além de outras questões, sempre implicou em uma escolha, mas que tipo de escolha?

Temos, assim, a liberdade à exploração do trabalho pelo capital e o nascimento da democracia burguesa liberal, excludente dos interesses dos trabalhadores. A sociedade capitalista, tendo o trabalho como uma atividade central e reguladora, produtora da riqueza dos burgueses, incluía forçosamente os agentes do mundo da

produção no plano econômico e, contraditoriamente, os excluía da vida política (CASTELO, 2010, p. 88).

No Manifesto Comunista a crítica enunciada entende por liberdade, no quadro das relações capitalistas de produção, “a liberdade de comércio, a liberdade de comprar e vender” (MARX e ENGELS, 1998, p. 23). Indagar sobre uma concepção de liberdade engloba, dentre outras, situar a liberdade de escolha que, nesse caso, reside na escolha de determinado trabalho assalariado, ou melhor, significa a liberdade de mercado de propor a melhor oferta para a compra da mercadoria força de trabalho. A escolha pode mudar, mas a subordinação aos interesses do capital permanece e isso não significa, necessariamente, a satisfação ou tampouco a garantia do provimento de uma determinada necessidade humana. Por isso, “a ligação do reino da liberdade com sua base sócio material, com o reino econômico da necessidade, mostra como a liberdade do gênero humano seja resultado de sua própria atividade” (LUKÁCS, 1978, p. 15).

A aplicação e o desgaste da energia humana em determinadas tarefas, produtoras de riquezas sociais, não têm fronteiras territoriais ou de sexo, faixa etária, cor e etnia. A classe social dominante não precisa vender sua força de trabalho para garantia das condições de existência. A riqueza da burguesia só existe por que a produção dessa riqueza é social, criada e recriada a partir da exploração da força de trabalho de amplos segmentos sociais, sejam eles homens ou mulheres, jovens ou idosos, brancos ou negros. Essa apropriação é privada e circunscrita a um segmento minoritário, porém hegemônico. Nas três últimas décadas do século XVIII, devido à instauração e à ampliação da industrialização europeia, ocorreu “um assalto desmedido e violento como uma avalanche. Toda barreira interposta pela moral e pela natureza, pela idade ou pelo sexo, pelo dia ou pela noite foi destruída” (MARX, 1983, p. 220). Em linhas gerais, através das contradições entre capital e trabalho, a liberdade individual foi reduzida liminarmente à capacidade dos detentores da propriedade privada em comprar determinada mão de obra.

“Se o operário soubesse reconhecer o valor que tem o seu dia, por certo que valeria duas vezes mais que o seu salário”, os versos de Cartola, Nelson Sargento e Alfredo Português⁶⁵, no “Samba do Operário”, servem de inspiração permanente para confrontar, poeticamente, a produção da mais valia, a aridez da exploração da força de trabalho e a famigerada busca pelo lucro que caracteriza medularmente as relações do proprietário

⁶⁵ Dados da autoria do samba colhidos no site do Dicionário Cravo Albin da Música Popular Brasileira, disponível em <http://www.dicionariompb.com.br/nelson-sargento/dados-artisticos>, acesso em: 14 de fevereiro de 2013.

capitalista. A rigor, a partir da elaboração das Leis Fabris limitou-se não somente a liberdade de comércio, postulada por A. Smith, como se subverteu a pretensa incompatibilidade, prevista entre crescimento demográfico (em progressão geométrica) e alimentar a população (em progressão aritmética) no curso da economia, encontrada na famosa elaboração de T. Malthus. A inviabilidade de conjugar “naturalmente” os interesses de classes sociais antagônicas se deve, amiúde, à luta empreendida pelos segmentos trabalhadores e à organização social de uma legislação no Estado burguês, sendo que “essas leis refreiam o impulso do capital por sucção desmesurada da força de trabalho, por meio da limitação coercitiva da jornada de trabalho pelo Estado” (MARX, 1983, p. 193).

Segundo Rodrigo Castelo (2010, p. 90), “das sombras das periferias às luzes da ribalta, os trabalhadores passaram celeremente a ser motivo de preocupação das classes dominantes, dada a nova conjuntura política de protestos e reivindicações populares” e, com o processo de desenvolvimento das forças produtivas e da expansão do capitalismo urbano-industrial, são gestadas novas relações de poder entre o proletariado e a burguesia, decorrendo daí uma das mais famosas formulações sobre a “questão social”, efetuadas por Iamamoto e Carvalho, e que justifica não apenas o surgimento das políticas sociais, como também as condições de emergência do Serviço Social como profissão:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, do cotidiano na vida social, da contradição entre proletariado e burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão. (IAMAMOTO e CARVALHO, 1996, p. 77)

A generalização dos direitos⁶⁶, a adoção das políticas sociais e os ideais de edificação do Estado democrático perfilarão um horizonte permeado por tensões e conquistas, primordiais à sobrevivência dos segmentos da classe trabalhadora. As políticas sociais e seu surgimento lento e gradual ensejaram patamares crescentes de sociabilidade, o nível de desenvolvimento das forças produtivas, o processo de tomada de consciência e a organização e poder de pressão dos movimentos sociais na Europa:

⁶⁶ Bernard Shaw, em 1888, situou alguns aspectos relacionados à exploração da força de trabalho, à discriminação dos negros e das mulheres e à utilização ilegal de crianças nas fábricas. O autor tratou, indiretamente, do papel do fundo público: “as leis fabris removeram a anárquica teoria da irresponsabilidade da empresa privada face às práticas políticas; tornaram os patrões responsáveis perante o Estado pelo bem-estar de seus empregados; e transferiram outras parcelas diferidas dos lucros diretamente ao trabalhador, através de uma elevação de salários (SHAW, 2002, p. 393). Em 1867 o voto foi ampliado, fato que denotou uma conquista democrática “e, imediatamente após, ocorreu outra conquista do socialismo, na forma de nova transferência de renda dos proprietários para o Estado, com a finalidade de promover a educação do povo” (Ibidem, p. 394).

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade. (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 64)

Marx (1983, p. 195, et. seq.), ao denunciar o abuso, a estupidez punitiva e a voracidade por mais trabalho, impelidos por expedientes torpes e essenciais ao prolongamento da jornada de trabalho, enobrece a grande arte da crítica teórica. A frieza calculista e a brutalidade da descrição contrastam com a humanidade crítica impenitente do revolucionário alemão. No tocante à preservação das condições de vida, a sanha capitalista contribuiu progressivamente para o encurtamento da vida – mortalidade real e dissimulada – de parcelas de crianças e adolescentes da classe trabalhadora – “adultos em miniatura” descritos por Ariés (1981). Produziu epidemias, dilacerou famílias inteiras e a expropriação contínua da força de trabalho imprimiu um ritmo extenuante às crianças e, principalmente, aos adolescentes⁶⁷, rigidez dificilmente observada no trato dos adultos e/ou escravos.

Além disso, o trabalho assalariado subjugou a integridade e compleição física ao deslocar crianças e adolescentes para espaços insalubres, úmidos, empoeirados, abafados e com resíduos nocivos à respiração; resultou também na diminuição progressiva da estatura média dos soldados, um problema para as forças militares. Introduziu o uso de substâncias inebriantes como o ópio e as bebidas alcoólicas para favorecer manutenção em jornadas de trabalho tão longas e fatigantes, descaracterizou as singelas linhas faciais infantis por um semblante rudimentar, que causava ojeriza e repugnância e desaguou, com isso, no aligeirado processo de envelhecimento, com o desgaste e a atrofia da musculatura e a redução da energia física e mental, comprometendo a utilização dos membros corporais e a capacidade para o trabalho.

Os médicos que cuidavam dos ceramistas descrevem uma realidade nem um pouco otimista sobre os efeitos usurpadores da jornada de trabalho. Diagnosticavam ser a população degenerada, do ponto de vista físico e moral, além de apresentarem quadros severos de deformação física, raquitismo, anemias, reumatismo, perturbações hepáticas e renais,

⁶⁷ “Os inspetores de fábrica da Comissão de Emprego Infantil – *Children’s Employment Commission* –, em 1836, receberam denúncias sobre empresários do setor de algodão: “(...) parte desses senhores era acusada de ter posto a trabalhar 5 meninos de 12 a 15 anos das 6 horas da manhã de sexta-feira até as 4 da tarde do sábado seguinte, sem lhes conceder nenhum descanso, além do tempo para as refeições e 1 hora para dormir à meia-noite. E esses meninos tiveram de realizar essas 30 horas de trabalho permanecendo no *shoddy hole*, como se chama a caverna, onde são desmanchados os trapos de lã” (Nota 55, MARX, 1983, p. 195).

pneumonia, bronquite e doenças específicas provenientes da manipulação das cerâmicas. A sociedade possui civilização excedente e, como peças de reposição de uma engrenagem, homens, mulheres e crianças, são explorados, descartados, reutilizados ao gosto e a contragosto de quem tem o poder sobre suas vidas: “o prolongamento da jornada de trabalho, além dos limites do dia natural por noite adentro serve apenas de paliativo, apenas mitiga a sede vampiresca por sangue vivo do trabalho” (MARX, 1983, p. 206).

Uma carta encaminhada ao comissário de emprego infantil pelo médico Charles Parsons merece destaque, pois em nenhum momento naturaliza a exploração da mão de obra, mas, por outro lado, também termina por culpar a família por tamanho estropiamento: “posso falar com base somente em observações pessoais não estatísticas, mas nem por isso posso deixar de afirmar que sentia mais e mais revolta ao ver essas pobres crianças, cuja saúde foi sacrificada para satisfazer a avareza de seus pais e de seus empregadores” (MARX, 1983, p. 198).

Liminarmente, ao identificar os relatórios das inspetorias de fábrica e o surgimento da legislação fabril⁶⁸, Marx (1983, p. 220-221), em “O Capital”, explicitou com a contundente crítica, que lhe é peculiar, os aspectos da exploração da força de trabalho, da ampliação do pauperismo e da sociabilidade destrutiva do capital (que edifica, mas destrói ao mesmo tempo). A legislação fabril, compreendida entre os anos de 1833 e 1864, instituía uma jornada de trabalho de 15 horas diárias (absurdo!)⁶⁹. Para crianças entre 09 e 13 anos de idade, o trabalho foi limitado em oito horas diárias. Para aquelas entre 09 e 18 anos o trabalho não poderia ser realizado entre oito e meia da noite e cinco e meia da manhã – se somente essas informações podem ser consideradas um disparate, uma afronta, cabe salientar que, antes da lei fabril de 1833, as crianças e adolescentes extrapolavam todos os limites impostos e trabalhavam o dia e/ou a noite toda.

Nas considerações sobre mais-valia relativa percebe-se que uma das críticas marxianas reside na problematização acerca do uso da maquinaria e de sua finalidade, à medida que, no desenvolvimento das forças produtivas e na explicação sobre o resultado de alívio do esforço diário de um trabalhador na produção de mercadorias, a maquinaria apresenta fundamental

⁶⁸ Com as leis, mecanismos de regulação social do trabalho assalariado, os trabalhadores estabeleceram contratos, formalizados ou não, para a venda de sua mão-de-obra ou força de trabalho e, em troca, pelo dispêndio de energia em um tempo de trabalho socialmente necessário, adquiriram a garantia de sua sobrevivência, através de um equivalente geral, materializado no dinheiro e disponibilizado em forma de salário, fato esse que não expressa qualquer tipo de justiça, igualdade e tampouco liberdade.

⁶⁹ “Wilhem Wood, 9 anos de idade, tinha 7 anos e 10 meses quando começou a trabalhar [...]. ‘Chega todos os dias da semana às 6 horas da manhã e para por volta das 9 horas da noite’. Portanto, 15 horas de trabalho para uma criança de 7 anos!” (MARX, 1983, p. 197).

importância para intensificação, ampliação da jornada e exploração sistemática dessa força de trabalho. Ou seja, a maquinaria se destinava a “baratear mercadorias e encurtar a parte da jornada de trabalho que o trabalhador precisa para si mesmo, a fim de encompridar a outra parte da sua jornada de trabalho que ele dá de graça para o capitalista. Ela é meio de produção de mais-valia” (MARX, 1984, p. 7).

Com essa descoberta, Marx desvenda as diferenças fundamentais engendradas no modo de produção, entre a ferramenta e a máquina; a manufatura e a grande indústria; entre o homem proprietário dos meios de produção e os homens que vendem a mercadoria força de trabalho. Ressalta-se que o homem também é apropriado diferentemente, de acordo com a utilização de sua mão de obra ou da natureza de um determinado processo de trabalho. Um determinado meio de trabalho pode ser ferramenta, se for movido pela mão de um único trabalhador, ou máquina, se for movido por um determinado tipo de recurso energético: “considerada exclusivamente como meio de baratear o produto, o limite para o uso da maquinaria está em que sua própria produção custe menos trabalho do que sua aplicação substitui” (MARX, 1984, p. 21).

É bem possível que intelectuais afinados com concepções metafísicas e estruturalistas não compreendam a dimensão radicalmente humanista de “O Capital” e, em suas interpretações, apontem para um horizonte impregnado do conteúdo economicista e sem objeções ao caráter empedernido do capital. Contudo, ao considerar que Marx, em sua obra, construiu sua análise do desenvolvimento da história humana, invariavelmente não há como deixar de enfatizar, por outro lado, que o capital é uma relação social, e que apresenta o conteúdo humano-genérico, tomando como ponto de partida a mercadoria e sua expressão como materialização de força de trabalho e que reverbera na situação degradante das condições de vida dos segmentos infante-juvenis.

De acordo com Marx, a legislação fabril de sua época determinou a criação de dois turnos de trabalho de crianças: um de 6 horas e outro de 4 horas, ou dois turnos de 5 horas. Antes da regulação legal, as crianças trabalhavam em média, aproximadamente 10 horas por dia e essas medidas, ao limitar a jornada de trabalho, obrigaram os capitalistas à utilização da maquinaria em detrimento da mão de obra infantil.

Antes da proibição do trabalho de mulheres e crianças (com menos de 10 anos) em minas, o capital considerava o método de utilizar mulheres e moças nuas, muitas vezes unidas a homens, tão de acordo com seu código moral e sobretudo com seu livro-caixa, que só depois da proibição ele recorreu à maquinaria (MARX, 1984, p. 22)

Por sua vez, os familiares não queriam vender a força de trabalho das crianças que trabalhavam meio período (*half-times*) com o preço mais barato do que aquelas que trabalhavam o período inteiro (*full-times*), e, mesmo com adoção da produção mecanizada, a utilização da mão de obra infantil se mostrava ainda um meio mais rentável do que a maquinaria, o que evidencia o alto grau de exploração da força de trabalho e a relevância da utilização da energia humana dos segmentos da classe trabalhadora para consolidação de uma cultura e de formas distintas de sociabilidade⁷⁰.

Para não encarecer o preço da mercadoria, a medida “mais racional” seria a utilização do excedente, composto por mulheres e crianças, mantido por um quantum matematicamente abaixo de qualquer valor médio calculado para um trabalhador. A inserção de todos os membros da família, sob o comando imediato do capital, e a introdução da maquinaria constituíram uma radical mudança dos meios de trabalho, e seu rebatimento nefasto sobre o trabalhador pode ser evidenciado através de três aspectos: 1 - apropriação de forças de trabalho suplementares pelo capital (trabalho feminino e infantil); 2 - prolongamento da jornada de trabalho; 3 - intensificação do trabalho.

Para compreender esses três aspectos devem-se levar em consideração as estratégias do capital diante das inovações tecnológicas da maquinaria que tornam dispensáveis o emprego de força física. A utilização e criação de máquinas, expressão do desenvolvimento dos meios de trabalho, dentre tantos motivos, foram adotadas também em substituição à mão de obra infantil de meio período (*half-times*), mas, posteriormente, “à medida que a maquinaria torna a força muscular dispensável, ela se torna o meio de utilizar trabalhadores sem força muscular ou com desenvolvimento corporal imaturo” (MARX, 1984, p. 23). Logo, o trabalho de mulheres e crianças foi redimensionado perversamente, não no sentido moral da palavra, mas como momento constitutivo do modo de produção capitalista.

Ao recuperar o humanismo marxiano, contido em O capital, evidencia-se a denúncia de negação dos direitos fundamentais (por exemplo: saúde, educação, lazer, respeito, profissionalização) de crianças e adolescentes, mesmo que a mediação histórica exija compreender que no século XVIII não havia o mesmo desenvolvimento da sociedade civil contemporânea e dos seus mecanismos legais oriundos do voto, da atuação parlamentar e da

⁷⁰ O valor de uma mercadoria é influenciado fundamentalmente por vários fatores. O processo de trabalho implica a utilização de matéria prima, de força de trabalho e dos meios de produção; sobretudo, nessa situação, de acordo com as medidas administrativas, o uso da maquinaria poderia onerar o proprietário com o seu possível desgaste, considerado desnecessário. A adoção dessa medida, ou seja, a substituição da maquinaria pela mão de obra infantil significaria para o capitalista (mesmo que se reduzisse, por meio da maquinaria, o tempo da produção) um procedimento vantajoso e que tornava o uso da maquinaria supérfluo.

organização política dos trabalhadores. Sobretudo, vale destacar as condições mínimas de sobrevivência e implicações residuais à sociabilidade familiar dos trabalhadores, bem como a “infância negada”⁷¹. Segundo Marx, “O trabalho forçado para o capitalista usurpou não apenas o lugar do folgado infantil, mas também o trabalho livre no círculo doméstico, dentro de limites decentes, para a própria família” (MARX, 1984, p. 23).

Marx utiliza-se de um humor ácido como prerrogativa para explicar o efeito da produção mecanizada sobre o trabalhador e as mudanças impostas pela utilização da maquinaria. O pensador alemão reproduz o pensamento da época que expressa a possibilidade estendida às mulheres para ao menos amamentarem seus filhos, pois todos estariam juntos no mesmo espaço de trabalho, e que agora (as mães) poderiam aprender o ofício de cozinhar, no tempo livre, mesmo que esse aprendizado não fosse colocado em prática em virtude de não existir alimento para comer (MARX, 1984, p.23). A família trabalhadora aparece como uma unidade econômica de fundamental importância para a ampliação do capital. E o capitalista, no uso da maquinaria, “ao lançar todos os membros da família do trabalhador no mercado de trabalho, reparte o valor da força de trabalho do homem por toda sua família” (Ibidem).

Portanto, mesmo que a realidade do final do século XX, alicerçada em um regime de acumulação flexível, marcado pela violenta divisão de mercados monopólicos e em situações que grassam “o desemprego, a divisão global do trabalho, o capital volátil, o fechamento de unidades” (ANTUNES, 1999, p. 50), expresse uma diminuição progressiva de trabalho vivo na esfera produtiva da indústria e, conseqüentemente, da utilização da mão de obra infantil, não obstante essa força de trabalho sobrando ainda é necessária em outras esferas, informais, desprotegidas e precarizadas, tomando como base o processo de intercâmbio de mercadorias:

Capitalista e trabalhador se confrontariam como pessoas livres, como possuidores independentes de mercadorias: um possuidor de dinheiro e de meios de produção; outro possuidor de força de trabalho. Mas agora, *o capital compra menores e semidependentes*. O trabalhador vendia anteriormente sua própria força de trabalho, da qual dispunha como pessoa formalmente livre. *Agora vende mulher e filho*. Torna-se mercador de escravos (...). Mas o fariseu capitalista, como se pode ver nesses mesmos *Reports*, denuncia essa bestialidade por ele mesmo produzida, eternizada e explorada, a qual, fora daí, dá o nome de “liberdade do trabalho” (MARX, 1984, p. 23-24).

Alguns poderiam dizer que essa mediação é a vã tentativa de encaixar o pensamento de Marx à realidade atual ou que tal reflexão consiste em um devaneio sem precedentes, mas ao pensar no papel social e econômico da família, o exercício da maternidade e da paternidade

⁷¹ Expressão cunhada por José de Souza Martins. A menção ao referido autor pode ser encontrada em Marilda Yamamoto (2000, p. 39).

e a centralidade que essas dimensões da vida social ganham na divisão social e sexual do trabalho, só se poderia enveredar pelo reconhecimento da metamorfose a que a classe trabalhadora é submetida, afinal “o proletariado passa por diferentes etapas de desenvolvimento” (MARX e ENGELS, 1998, p. 14). Mesmo com a ameaça ao padrão de desenvolvimento global e com o cotidiano redimensionado, são rerepresentados os papéis sociais que se redefinem com maior rapidez a cada dia. Esses papéis, desempenhados por homens e mulheres, constituem um momento fundamental da reprodução social que, nas condições ideais, consiste em atividades de formação humana e que hoje são elementos presentes nos reclames por proteção social, pela garantia da satisfação de necessidades sociais e por processos educacionais que extrapolam as relações constituídas da esfera privada⁷².

Desde a proclamação da lei fabril foi instituída uma dupla penalização do poder familiar, pois a pobreza e os efeitos mais visíveis da “questão social” eram vistos, unilateralmente, como culpa das mães, dos pais e dos patrões e, esses últimos, motivados pelo poder financeiro, corrompiam os fiscais e representantes das indústrias numa estratégia ardilosa de negociação para reduzir os efeitos limitadores impostos pela Justiça e pelo Estado.

A partir da efetivação da educação como direito “a instrução primária como condição obrigatória ao trabalho” (MARX, 1984, p. 86), a relação da tríade “família x educação x trabalho” revelou que a formação da mão de obra e a necessidade de institucionalização em estabelecimentos de ensino como a escola eram necessárias, porém insuficientes para impedir o trabalho precoce. Na legislação fabril inglesa (1864) foram elaborados ordenamentos jurídicos que limitaram a idade para o trabalho: “os pais não podem mandar crianças com menos de 14 anos para as fábricas ‘controladas’ sem fazer com que recebam instrução primária” (MARX, 1984, p. 86). Os cuidados dedicados às crianças configuram uma parte do trabalho não pago e por essas e outras se tende a concordar com o trecho da canção, de Paulo Tatit e Arnaldo Antunes, de que “criança dá trabalho”.

Portanto, nas aberrações históricas produzidas pela exploração do trabalho feminino e infantil eram comuns expedientes que encobriam ou alteravam a idade mínima para contratação de crianças, situações de desnutrição e fome, uso abusivo de drogas que, em seus

⁷² Esse conjunto de cuidados cotidianos, esfera da proteção social, que envolve o Estado, o mercado e o trabalho e que tem na família trabalhadora o seu principal agente mediador, entra em choque com o comportamento hostil, negligente, violento, socialmente condenado nas recomendações de amplos setores sociais e que podem ser observadas no comportamento de familiares de ambas as classes sociais, mas que são potencializados como fenômenos tipicamente restritos às classes trabalhadoras. A influência do processo de inovação tecnológica (da mídia, da internet, da tecnologia dos *smarthphones*, das câmeras e circuitos de segurança que controlam a vida) aliada ao protagonismo do Poder Judiciário e ao papel coercitivo do Estado (tanto no confinamento em presídios como na eliminação das pessoas, em sua maioria, pobres), são alguns exemplos que reforçam as metamorfoses sociais em curso.

momentos extremos, culminavam com a mortalidade de crianças e adolescentes. Dadas as devidas proporções, da mesma maneira que Marx em seu tempo denunciava a produção da negligência e dos maus tratos decorrentes da exploração do trabalho e imposto ao cotidiano das famílias trabalhadoras, a produção da desumanização nas relações familiares e os aspectos de culpabilização recaíam na figura forte das mulheres:

Como demonstrou uma investigação médica oficial em 1861, abstraindo circunstâncias locais, as altas taxas de mortalidade se devem principalmente à ocupação extradomiciliar das mães e ao descuido e mau trato das crianças daí decorrentes – entre outras coisas, alimentação inadequada, falta de alimentação, administração de opíacos etc. – além da alienação antinatural das mães contra seus filhos, e conseqüentemente esfomeação e envenenamento propositais (...); as mães perdem, em assustadora dimensão, as emoções naturais em relação a seus rebentos – comumente não se incomodando muito com a morte deles e às vezes até (...) tomando medidas para provocá-las. (MARX, 1984, p. 25)

Diante de um processo evidente de desumanização social e familiar (materno/paterno e infantil) criado pela divisão social do trabalho, Marx sinalizava também os lentos avanços da legislação fabril, bem como a função reguladora do Estado diante da contradição enumerada no conjunto de relações sociais de sua época. Decerto, o julgamento da inviabilidade de execução plena dessa lei, nos marcos do capitalismo, não elidiu os compromissos tangíveis à emancipação humana, nem a legitimidade da luta pela garantia de direitos e de políticas sociais.

As expressões da propalada questão social na infância estão intimamente vinculadas ao processo de acumulação capitalista e abarcam múltiplos fenômenos sociais, tais como a mortalidade infantil, a negligência familiar, a violência física, a exploração sexual, o trabalho precoce, o uso e abuso de álcool e outras drogas, a situação de vida nas ruas, o abandono, a institucionalização, a miséria etc. Essas expressões incorporam também ambigüidades radicadas na noção liberal de proteção (tratada no item anterior), pois do momento em que crianças e adolescentes, por vicissitudes da vida, ameaçam, danificam e, no limite, expropriam a propriedade privada ou cometem qualquer ato que supostamente atente contra a vida, passam a ser objeto de criminalização e estigmas por parte da sociedade e do Estado.

A visibilidade de meninos e meninas dos segmentos da classe trabalhadora, dos estratos pauperizados (e com alguma deficiência) depende não só do reconhecimento de suas necessidades e, conseqüentemente, da intervenção dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mas do seu ingresso na sociabilidade urbana industrial e da permanente intimidação para sua adequação à lógica individualista.

E esses, ao suscitar a humanidade existente na sociedade e ao comover ou, até mesmo, incomodar cotidianamente a burguesia e a classe média, confrontando a arrogância envernizada e o combalido altruísmo, exigem (in)diretamente a necessidade da consolidação de políticas sociais universais e abrangentes. A adoção dessas políticas traduz a necessária ruptura com formatos caritativos e repressivos de larga tradição, em maior ou menor grau, a história de cada nação e sinaliza a prioridade de crianças e adolescentes no atendimento prestado nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, lazer dentre outras, bem como na efetiva materialização das demandas sociais no orçamento público, na formulação e execução de planos, programas e projetos sociais.

Os interesses sociais antagônicos presentes na esfera da reprodução social são explicitados não apenas pela reivindicação política ou organização do segmento infantil-adolescente em movimentos sociais e em outras instâncias da sociedade civil, mas também por meio da rebeldia, ou seja, da ruptura com formatos idealizados de vida e da presença recalcitrante nos espaços urbanos, geralmente destinado às elites. A persistência e a tenacidade desses segmentos de classe insistem em se afirmar com suas características próprias, como sujeitos de direitos e não apenas como cidadãos imiscuídos no mercado de consumo.

E mesmo diante dos conflitos redistributivos, dos preconceitos, das opressões e das crueldades e da exposição real das condições de vida desumanas, da fragmentada sociabilidade nas famílias, instituições, ruas, praças e favelas, essas crianças e adolescentes, sujeitos fundamentais para continuidade da civilização, ainda assim sorriem, resistem, sonham e lutam pela sobrevivência, para resgatar “o olhar amoroso” da humanidade e, por fim, para que seus direitos e necessidades sejam garantidos⁷³.

1.3 Da crise de 1929 à trajetória do *Welfare State*

1.3.1 Em crise: a crítica ao keynesianismo

⁷³ “O correr da vida embrulha tudo: a vida é assim: esquenta, esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem” (Guimarães Rosa).

O modelo de proteção social moderno surge como resposta à emergência da “questão social” na Europa do século XIX. Ele está relacionado, do ponto de vista histórico, às evidências do pauperismo na sociedade urbana industrial, resultantes das profundas transformações sociais, políticas e econômicas da época (MOTA, 1996). Em *A grande transformação*, de Karl Polanyi (1980), é explicitado o processo de transição da Lei do direito de viver (*Speenhamland Law, 1795*) para a Lei dos Pobres reformada (*Poor Law Reform, 1834*). Essas leis, que repercutiram posteriormente na construção do *Welfare State*, inauguraram questionamentos sobre as condicionalidades e a cobertura das políticas sociais e afirmaram o princípio ético do direito à vida. Portanto, com “o sistema de abonos” (POLANYI, 1980, p. 89-90), materializado através da lei, foram traduzidas concepções políticas e valores humanistas que identificaram os pressupostos fundamentais dos direitos humanos e da ordem burguesa emergente.

O surgimento de um modelo socialdemocrata de *Welfare State*, na metade do século passado, pavimentou o caminho das políticas sociais de cunho universalista, e consagrou amplos sistemas de proteção social consolidando direitos sociais e a ampliação sistemática da cidadania, mas a gerência do Estado⁷⁴, sob o domínio capitalista, metamorfoseou-se de fato, a partir do século XX, com os avanços alcançados pelo que Carlos Nelson Coutinho (1996) denominou de “socialização da política”. Ou seja, a conquista do direito ao voto, a criação dos partidos políticos de massa e o estabelecimento de fortes sindicatos de classe, de forma proeminente, impeliram políticas progressistas, refreando momentaneamente a quebra de fronteiras propugnada pelo liberalismo e os postulados do “mercado livre”.

A interpretação do papel político e histórico do Estado social extrapola a visão calcada em um modelo de intervenção estatal único ou homogêneo e deve ser compreendida para além dos direitos e garantias, considerando necessariamente as mudanças gerenciais impelidas ao Estado e de que forma essas atividades incorporam outras instâncias da sociedade: “de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *welfare state*” (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Essa afirmação nos permite inferir que os direitos humanos, embora expressem formulações seculares da civilização, alcançam a sua máxima expressão a partir do segundo

⁷⁴ Segundo Châtelet (2000, p. 161), “a gerência implica, ao mesmo tempo, a obrigação para o que gere estar a serviço de seu *mandante* – o corpo de cidadãos, na maioria dos casos – e a *precariedade* essencial do *mandato*, fixada pelas regras do jogo político em vigor. Todavia, cada ato do gerente é marcado pelo timbre da potência soberana. O Estado-Gerente é um ser duplo, limitado pela obrigação dos serviços para a qual foi instituído e levado a usar uma potência que multiplique seu título de legitimidade” (grifos do autor).

Pós-Guerra e, mais especificamente, com a implantação do Estado de Bem-Estar Social. A prevalência de direitos sociais infirma a lógica contida nos ideais liberais, de que existiriam direitos naturais: “os indivíduos não nascem com direitos (uma noção, aliás, reafirmada em 1948 na Declaração dos Direitos da ONU). Os direitos são fenômenos sociais, são resultado da história” (COUTINHO, 2000, p. 53).

No desenvolvimento do Estado moderno a noção de direitos humanos e a construção do *Welfare State*, ao expressarem momentos distintos da história, denotam, particularmente, uma funcionalidade ao modo de produção capitalista e a contraposição entre a emancipação política e humana. Não se trata aqui de negligenciar os avanços em direção à emancipação política, proveniente de uma conquista efetiva da revolução burguesa, mas o de lembrar os seus obstáculos, pois “o limite à emancipação política aparece logo no fato de que o Estado pode libertar-se de uma barreira sem que o homem esteja realmente livre dela, [no fato de] que o Estado pode ser um Estado livre sem que o homem seja um homem livre” (MARX, 2009, p. 48).

A liberdade, além de outras questões, implica em uma escolha que, subordinada aos interesses do capital, não significa necessariamente a satisfação ou tampouco a garantia do provimento de uma determinada necessidade humana, criando uma oposição entre “o reino da liberdade com sua base sócio material, com o reino econômico da necessidade” (LUKÁCS, 1978, p. 15). A emancipação humana extrapola os direitos de cidadania e Marx, nessa contraposição, nos fornece pistas sobre os interesses classistas burgueses que, a partir da doutrina liberal, entronizam a propriedade privada como um direito fundamental e, sendo assim, “a aplicação prática do direito humano à liberdade é o direito humano à propriedade” (MARX, 2009, p. 64), a liberdade não é alcançada em comunhão, mas no isolamento ou na limitação do indivíduo.

Antes de tudo, constatemos o fato de que os chamados direitos do homem, os *droits de l'homme*, diferentemente dos *droits du citoyen*, não são outra coisa senão os direitos do membro da sociedade civil [burguesa, *bürgerliche Gesellschaft*], i. e., do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade (...) (MARX, 2009, p. 63-4).

Para além da crítica à igualdade formal e jurídica, a propagação de legislações sociais e ordenamentos internacionais de direitos humanos são confrontados pelas perspectivas teóricas da tradição marxista; porém, num quadro de barbarização social e de profundas desigualdades, a crítica necessária consiste na negação das premissas liberais, mas sem deixar de constatar do ponto de vista epistemológico que sem essas legislações as condições

objetivas de vida repousariam em uma tormenta permanente, redundariam substancialmente em instituições hediondas, ainda mais precárias e desumanas. Afinal, a dimensão filosófica do direito humano inevitavelmente vem acompanhada de uma perspectiva de totalidade, sem dissociar os demais fenômenos históricos, sociais, econômicos: “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 2004, p. 23).

Nesse sentido, pensar as crises do capitalismo é pensar no caráter estrutural e contraditório desse modo de produção que, em linhas gerais, reabsorve menos capital excedente e infla o capital fictício. Pode-se dizer que o primeiro baque substantivo, na convicção dos pensadores liberais que propagavam a regulação das relações sociais pelo mercado, foi constatado, sem dúvidas, na crise de 1929-1932 nos Estados Unidos da América – EUA (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

A partir daí o legado keynesiano se consolidou como a saída econômica para garantir o “bom funcionamento” do capitalismo. É possível até mesmo dizer que Keynes foi um economista paradigmático na trajetória do capitalismo mundial. Suas preocupações, longe dos ideais socialistas ou social-democratas, estavam centradas na aplicabilidade de sua teoria e na *função estabilizadora do Estado*. Adroaldo Moura da Silva realiza a seguinte afirmação: “o ativismo do Estado é um complemento indispensável ao funcionamento dos mercados [e] para se obter o máximo nível de emprego possível”, mas até aqui ainda não há nada de impactante, pois na realidade atual, até subscreveria tal afirmação. Contudo, quando o responsável pela apresentação da “Teoria geral do emprego, do juro e da renda” apregoa a intenção de Keynes em “*maximizar o nível de bem-estar da coletividade*” (grifos nossos), e, logo depois menciona, que “é [ou seria] a mais duradoura contribuição de Keynes” (SILVA, 1996, p. 20) evidencia-se, aí, uma pequena controvérsia. Trata-se de uma ponderação ideológica⁷⁵ no intuito de dissociar a ideologia keynesiana da ideologia socialista, levada a cabo pela social-democracia na Europa. A percuciente análise propagada por Skidelsky, no texto de Reginaldo

⁷⁵ A provocação realizada pelo professor Reinaldo Gonçalves era a de que a associação entre keynesianismo e *Welfare State* era exagerada, quando não equivocada (anotações de sala de aula, 29/3/2012). Para desvendar essa suspeita correlação foram disponibilizadas pelo professor as seguintes referências: Keynes (1926); Backhouse and Bateman (2012) e Marcuzzo (2010). Outro fator que ajudou na problematização foi o depoimento de George Soros, megaespeculador, que demonstrou, em uma antiga reportagem à revista Veja, sua simpatia pelas ideias keynesianas. Para completar a ideia, embora alguns formuladores do *Welfare State* tenham utilizado as referências keynesianas, cabe lembrar que os objetivos do pacto, nos EUA e do Bem-Estar na Suécia, Inglaterra e demais nações europeias, são distintos: “ainda se debate sobre se as políticas econômicas aplicadas na Suécia teriam sido desenvolvidas autonomamente, a partir de Marx via Wicksell, ou se foram uma aplicação das já divulgadas ideias de Keynes” (PRZEWORSKI, 1991, p. 52). São colocadas em questão a experiência do *Front Populaire* na França, em 1936/1939, e a falta de clareza se a inspiração é de base keynesiana ou não (Ibidem, p. 54).

Moraes, é, ao menos, mais realista do que a concepção de Adroaldo Silva, pois para ele, “Keynes ofereceu *uma chance de sobrevivência à democracia liberal* (grifos nossos) – quem mais o fez?” (MORAES, 1999, p. 30).

É compreensível que haja uma associação entre John Keynes e a fundação do *Welfare State*. Isso se fez, por um lado, por parte da crítica ortodoxa, que combateu as tergiversações do marxismo, advertindo para as concepções oportunistas de uma vertente da socialdemocracia que, em linhas gerais, repudiava a insurgência proletária e pintava um quadro encantador do capitalismo (LENIN, 2007, p. 85-86). E, por outro lado, por parte dos economistas moderados que, num arroubo teórico desmedido e corporativo, anunciam uma “revolução”⁷⁶ advinda da proposta de estabilização que foi adotada no enfrentamento da grave crise de 1929 e na proclamação de uma participação maior do Estado na economia. Nesse sentido, “há uma tendência generalizada em retratar Keynes como fundador do Estado de Bem-Estar Social e afirmar que a revolução Keynesiana forneceu a justificativa para a necessidade de um grande setor público na economia” (MARCUSOZZO, 2010, tradução não oficial)⁷⁷.

Entretanto, há de se notar a diferença na relação simbiótica entre keynesianismo, que postulou a importância da demanda agregada (total de bens e serviços de uma determinada economia e a capacidade de aferir rendimentos pelos indivíduos e empresas etc.) e o *Welfare State* Beveridgiano. Este, sim, sem messianismo ou qualquer interseção como o socialismo, traduziu em seus pilares a preocupação com as políticas de Bem-Estar, podendo exemplificar: “abonos de família; atenção integral à saúde e a política de pleno emprego” (MARCUSOZZO, 2010).

Nessa perspectiva, tanto as formulações rooseveltianas, nos EUA, como as recomendações Beveridgianas, na Inglaterra, grosso modo, foram pautadas por mediações históricas que evocam objetivos diferentes, especialmente pela intensificação da Guerra Fria no Segundo Pós-Guerra e pelo papel protagônico dos Estados Unidos no cenário mundial. As

⁷⁶ Diga-se, de passagem, que Henri Ford e John Keynes já haviam previsto a aceleração dos ganhos de produtividade provocada pelo regime taylorista e que indubitavelmente isso “levaria a uma gigantesca crise de superprodução se não fosse encontrada uma contrapartida em uma revolução paralela do lado da demanda”, de forma que, como essa medida, se permitisse a redistribuição da renda para aumentar o consumo. A Grande depressão dos anos 1930 tornou-se uma gigantesca crise de superprodução, numa confirmação trágica daquelas previsões (LIPIETZ, 1991, p. 30-31).

⁷⁷ No original: *There is a widespread tendency to portray Keynes as the founding father of the Welfare State and to claim that the Keynesian revolution provided the justification for the need of a large public sector in the economy.*

experiências de *Welfare* na Europa, em especial na Suécia, e suas múltiplas definições⁷⁸, embora se materializem no mesmo momento histórico do keynesianismo e evidenciem o dinamismo do processo de acumulação de capitais, em que o padrão americanista-fordista se fez hegemônico, costumam ser mencionadas como se fossem uma continuação ou uma invenção de Keynes. Reside aí um dos possíveis equívocos dos autores que colocam o keynesianismo e o *Welfare State* num mesmo patamar de análise, sem qualquer distinção.

Maria Cristina Marcuzzo (2010), economista do Departamento de Ciência Estatística da Universidade de Roma, sintetiza aspectos relevantes de autores que abordaram em suas produções a distinção entre os objetivos do pacto keynesiano e do relatório beveridgiano, citando, inclusive, Robert Skidelsky, renomado biógrafo de Keynes. Entre os paradoxos mencionados podem ser destacados, pelo menos, cinco, importantes considerações que, de certa forma, compelem o keynesianismo a um patamar mais modesto do que aquele, presunçosamente, atribuído pelos economistas, que entronizaram a “Teoria Geral” como a tábua de salvação do capitalismo, algo muito em moda atualmente por meio dos *neokeynesianos*. Cabe, portanto, mencionar:

1) é constatado o completo desinteresse de Keynes por assuntos ligados às políticas sociais e a falta de curiosidade em torno dessa questão⁷⁹;

2) Keynes jamais foi um reformista ardoroso e a base de sua intervenção era muito mais conservadora que a beveridgiana, que, segundo a autora, se apoiou numa ética humana positivista (e na Suécia teve uma base reformista dos socialdemocratas);

3) o economista britânico via no desemprego uma ameaça ao êxito da economia de mercado e então buscou uma medida para neutralizar a insegurança dos empresários e a instabilidade dos mercados. Existe uma nota em que Marcuzzo reproduz um trecho de uma

⁷⁸ Além das definições de Mishra, Titmuss, Esping-Andersen, amplamente divulgadas pelos interlocutores da política social no Brasil, pode-se destacar a formulação de Maria Cristina Marcuzzo, amparada nos estudos de BARR, N. (2004), *The economics of the welfare state*, 4th ed, Oxford: Oxford University Press. Os objetivos do Estado de Bem-Estar Social podem ser agrupados em pelo menos quatro categorias gerais: (1) apoiar os padrões de vida, (2) reduzir a desigualdade, (3) evitar explosão dos custos, (4) impedir situações de risco e demais adversidades. Todas as ações devem buscar minimizar os custos administrativos e o abuso de poder daqueles encarregados pela sua execução (MARCUIZZO, 2010, p. 3, tradução não oficial). No original: *The objectives of the Welfare State can be grouped under four general headings. It should support living standards and reduce inequality, and in so doing it should avoid costs explosion and deter behaviour conducive to moral hazard and adverse selection. All these objectives should be achieved minimizing administrative costs and the abuse of power by those in charge of running it.*

⁷⁹ “A verdade que aparece é a seguinte: ele não estava interessado em políticas sociais propriamente ditas, e nunca prestou atenção a isso. A única questão em sua mente era se o Tesouro poderia “pagar” (SKIDELSKY apud MARCUZZO, 2010, p. 5, tradução não oficial). No trecho do texto original: *The truth seems to be that he was not interested in social policy as such, and never attended to it. The sole question in his mind was whether the Exchequer could ‘afford’.*”

carta em que Keynes menciona sua contrariedade, ou ojeriza, aos ideais socialistas: “os marxistas estavam dispostos a sacrificar as liberdades políticas do indivíduo, a fim de alterar a ordem econômica existente; (...) minha meta é a reforma econômica, os métodos de liberalismo político” (tradução não oficial) ⁸⁰;

4) inexistente qualquer indício de que Keynes planejava a manutenção do pleno emprego no 2º Pós Guerra, e a participação do economista, na formulação das bases do *Welfare State* Britânico, ou seja, na proposição do seguro social nacional e da política de pleno emprego, foi bastante limitada; inclusive Beveridge, cuja autonomia na elaboração do relatório de 1942 é incontestável, rejeitou a produção de Keynes ⁸¹.

5) na Primeira Grande Guerra Mundial, quando Keynes retornou de sua viagem à Rússia, escreveu o seguinte sobre a obra de Marx: “como posso aceitar uma doutrina que estabelece como sua Bíblia, acima e além da crítica, um livro-texto obsoleto de economia que, pelo que sei, não é apenas cientificamente errôneo, mas igualmente sem interesse e aplicação no mundo moderno?” ⁸².

O ponto de inflexão de Keynes em relação a Adam Smith e que, em 1944, foi alvo de críticas na Conferência de *Mont-Pèlerin* ⁸³, é que sua opinião sobre a intervenção do Estado na economia mudou o rumo do capitalismo e concluiu, diferente do que afirmam os adeptos da *mão invisível*, “que a racionalidade individual não produz necessariamente o melhor resultado para a sociedade” (SICSÚ, PAULA E MICHEL, 2005, p. 5). Por exemplo, o New Deal,

⁸⁰ Atentar para a nota número 8 (MARCUIZZO, 2010, p 5, tradução não oficial): Veja, por exemplo, a carta de Keynes ao editor do *The New Statesman and Nation*, em 11 de agosto de 1934: “Marxistas estão dispostos a sacrificar as liberdades políticas do indivíduo, a fim de alterar a ordem econômica existente. Portanto, são fascistas e nazistas ... Minha meta é a reforma econômica pelos métodos do liberalismo político” (Ibidem). Texto original: *See, for instance, Keynes's letter to the Editor of The New Statesman and Nation, 11 August 1934* “Marxists are ready to sacrifice the political liberties of individual in order to change the existing economic order. So are Fascists and Nazis... My own aim is economic reform by the methods of political liberalism” (Ibidem).

⁸¹ “Seja como for, é verdade que nunca houve um plano abrangente de Keynes para que se mantivesse uma suficiência de empregos após a guerra (...). Claramente, por essa razão, o envolvimento de Keynes na concepção dos dois marcos do Estado de Bem-Estar Social na Grã-Bretanha, seguro social nacional e política governamental de suficiência de empregos, foi bastante limitado. O caso de Beveridge também é interessante, já que ele desenvolveu suas ideias de forma independente e, no caso da suficiência de empregos, em oposição a Keynes (HARRIS apud MARCUZZO, 2010, p. 6, tradução não oficial). No texto original: *Be this as it may, it is true that there never was a comprehensive Keynes plan for maintaining full employment after the war (...). Evidently, therefore, Keynes's involvement in the design of the two milestones of the Welfare State in Great Britain, national social insurance and full employment government policy, was rather limited. The case of Beveridge is also interesting since he developed his ideas independently and, in the case of full employment, in opposition to Keynes (HARRIS apud MARCUZZO, 2010, p. 6).*

⁸² Nota 11 da apresentação de Adroaldo Moura da Silva (KEYNES, 1996, p. 11).

⁸³ Região da Suíça que reuniu os grandes pensadores do liberalismo econômico, dentre eles Milton Friedman, Friedrich Hayek, Gary Becker e James Buchanan, com objetivo de difundir suas ideias pelo mundo.

implantado por Franklin Roosevelt, comprovou as teses keynesianas sobre a possibilidade de capitalismo e intervencionismo do Estado coexistirem:

O New Deal americano e o Estado de bem-estar europeu iriam testar (...) a convivência do capitalismo com um forte setor público, negociações sindicais, políticas de renda e seguridade social etc. Em suma, em pouco tempo, o Estado viu-se em condições e na obrigação de controlar o nível da atividade econômica, inclusive o emprego, através de instrumentos como a política monetária, a taxa de juros e os gastos públicos (MORAES, 1999, p. 30).

As estudiosas marxistas Behring e Boschetti (2007), numa apresentação bastante elucidativa, abrem espaço para destacar os desdobramentos do Estado regulador no keynesianismo, bem como situar os efeitos que atenuaram, mas de certa forma não impediram a crise do capitalismo. As autoras advertem para duas vias da teoria de Keynes: “[1.] Gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada; [2.] Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais” (Ibidem, p. 86).

A “promoção da igualdade” consiste em um dos potentes desdobramentos do keynesianismo, mas impossível de ser alcançada no contexto contemporâneo. Esse resultado alimentou e ainda alimenta, ideologicamente, as inauditas perspectivas dos que creem em um “capitalismo democrático”. E muito embora se observe que a social-democracia tenha se distanciado do socialismo, na ampla maioria dos países onde essa experiência política foi exitosa, ainda assim, como nas inferências de Marcuzzo (2010), a “promoção da igualdade jamais foi a sua intenção”. Essa “promoção da igualdade” tencionada por Keynes nos remete ao empresário inovador, tipicamente schumpeteriano, centrado em “um comportamento individualista que inconscientemente produz efeitos positivos para toda a coletividade” (GRAZIANI, 1989, p. 351).⁸⁴

Os escritos de Netto e Braz (2007) não trazem como ponto central os estudos da política social, mas uma introdução à abordagem crítica da Economia Política. Os autores, em sua verve anticapitalista, ao tratar da fase “clássica” do imperialismo e da intervenção estatal nos “anos dourados”, identificam que o nazifascismo encontrou menos resistência em nações cuja debilidade da democracia e dos movimentos sociais tradicionais foram mais visíveis, como Itália e Alemanha; por outro lado, “onde as ideias democráticas tinham raízes mais

⁸⁴Ou então, como diz o ditado popular, é muito provável que Keynes “atirou no que viu e acertou no que não viu”.

fundas e/ou o movimento operário e sindical não registrou derrotas, a nova forma de intervenção do Estado na economia não violentou a democracia política” (Ibidem, p. 193).

Nos países onde a interpenetração do nazi-fascismo não se consumou (EUA, França, Suécia), o Estado operaria como um regulador dos investimentos privados por meio dos gastos públicos: “Keynes atribuía papel central ao orçamento público enquanto indutor de investimento” (Ibidem, p. 195). Netto e Braz situam o “grande êxito” das “políticas keynesianas” nas três décadas que seguiram o final da Segunda Guerra Mundial ou então ao correlacionar a matriz keynesiana aos vários modelos de Estado de Bem-Estar (Ibidem, p. 206). Esse breve episódio de “sucesso” refratário à crise estrutural do capital pode ser creditado, em parte, às políticas de Bem-Estar na Europa, em especial nos países escandinavos e de orientação beveridgiana e, em parte, tanto ao papel desempenhado pela URSS, na Guerra Fria⁸⁵, como pelo impulso revolucionário que capitaneava forças progressistas pelo mundo. A conquista reformista, parafraseando Behring e Boschetti (2007), “é um patrimônio da esquerda”, e Keynes (ou Roosevelt), inequivocamente, nunca foi de esquerda!

Com os ventos do *crash* de 1929 soprando fortemente acima da linha do Equador, a figura de John Maynard Keynes teve um papel exponencial na retomada do equilíbrio econômico nos EUA: “é absolutamente sintonizado com seu tempo, perseguindo portas de saída capitalistas para a crise” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 84). E, com isso, os partidários da socialdemocracia, movimento influenciado pelos signatários da tradição marxista, para além das críticas que possam ser efetuadas, em virtude do seu redimensionamento ideológico, pareciam não saber como alavancar a economia ampliando um nível satisfatório de bem-estar, mas com os desdobramentos do keynesianismo, os socialdemocratas tinham então um modelo para ser reinterpretado em seu horizonte socialista. De fato, o socialismo não se consumou nos países onde a socialdemocracia alcançou o poder e dentro das contradições dessa experiência, que não superou o capitalismo, foi operada uma “gestão social’ do capitalismo”, “contabilizando ganhos para setores sociais amplos, que os obteriam nos quadros do liberalismo” (NETTO, 1995, p. 48-49).

1.3.2 A conexão histórico-processual entre direitos humanos e alívio da pobreza

⁸⁵ Na social democracia havia uma influência do socialismo russo. “Há todo um grupo de planejadores social-democratas que tenta apreender dos soviéticos a possibilidade de fazer a passagem para o socialismo através de uma desmercantilização (...). A social democracia aprendeu muito com a experiência soviética” (OLIVEIRA, 1998, p. 67).

O samba de Paulinho da Viola, “Chico Brito”, tem algo rousseauiano nos seus versos, e aborda, de maneira simples, uma perspectiva importante para pensar no papel do Estado e nos direitos humanos e, também, na concepção reducionista desses direitos por parte de setores reacionários da sociedade. Nos leva a conceber que “se o homem nasceu bom, e bom não se conservou, a culpa é da sociedade que o transformou”. Na verdade, não se trata apenas de uma questão de culpa, mas da dificuldade de equacionar uma questão: os direitos humanos são incompatíveis com o modo de produção capitalista (NETTO, 2009). Comungar de tal assertiva não implica em qualquer tipo de engessamento político ou fatalismo. Essa é a percuciente provocação, necessária para todo intelectual que conjuga a análise crítica e a ação política em seu cotidiano. Entender a construção do socialismo como um processo político dinâmico e pulsante exige um trabalho longo e perseverante; portanto, todas as soluções instantâneas, simplistas, divinas ou pragmáticas são inconciliáveis com a garantia dos direitos humanos e, por conseguinte, com a eliminação da desigualdade social.

Evidentemente existe uma multiplicidade de direitos humanos que, em linhas gerais, antecedem ao modo de produção capitalista e às revoluções burguesas (RUIZ, 2009). No Estado moderno os direitos humanos envolvem: o Sistema Interamericano de Direitos Humanos; a situação internacional de refugiados políticos; os direitos civis, políticos, econômicos e culturais; o direito à vida, à liberdade e à integridade pessoal; os direitos humanos sob a perspectiva de gênero e sob a perspectiva racial; os direitos humanos relacionados às crianças e aos adolescentes, à questão indígena e quanto à orientação sexual (CUNHA, MELLO e SPIELER, 2009) etc.. A linha de análise de João Ricardo Dornelles (2007) dá margem para coexistência de diferentes noções de direitos humanos, pois parte de pelo menos três grandes concepções para fundamentar filosoficamente os direitos da pessoa humana: as idealistas, as positivistas e as crítico-materialistas (Ibidem, p. 16).

O autor em questão subdivide três gerações de direitos humanos, algo questionável. Porém corrobora com a formulação de Jefferson Ruiz (2009) de que “não há direito que não seja humano” (Ibidem, 2009, p. 71). Embora os direitos surjam de maneira distinta e sem a linearidade histórica tecida nas formulações marshallianas, Dornelles (2007), numa tentativa didática, identifica na primeira geração de direitos humanos: *os direitos individuais* – direitos à liberdade de pensamento e expressão; liberdade de ir e vir; livre iniciativa; mão-de-obra livre; liberdade política, dentre outras (DORNELLES, 2007, p. 21); a segunda geração: *os*

direitos coletivos – direito ao trabalho; à previdência social em caso de velhice, invalidez, incapacidade para o trabalho, aposentadoria; direito à educação gratuita; direito aos serviços públicos (transporte seguro e confortável, segurança pública, saneamento básico, ruas calçadas, iluminação, água encanada e tratada, comunicação etc.) (Ibidem, p. 30); a terceira geração: *os direitos dos povos ou os direitos da solidariedade* – direito à paz; direito ao desenvolvimento e o direito à autodeterminação dos povos; o direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado; o direito à utilização do patrimônio comum da humanidade (Ibidem, p. 35-36).

Por outro lado, o já mencionado José Paulo Netto percebe que “é no âmbito da democracia que, nos últimos anos, a questão dos direitos humanos vem sendo amplamente tematizada” (NETTO, 2009, p. 9). Porém, afirma que no mundo contemporâneo e na América Latina a defesa dos direitos humanos, ainda que na sua especificidade e irredutibilidade, se inscrevem no campo dos direitos sociais: “na contemporaneidade, a defesa dos direitos humanos não é factível se for atomizada dos direitos sociais – eu ousaria mesmo dizer que, hoje, os direitos humanos são uma face dos direitos sociais” (Ibidem).

Há uma aproximação entre os direitos humanos e as políticas de combate à pobreza. A partir de meados do século XX, com as políticas de Bem-Estar Social consagradas nas experiências de *Welfare State*, os direitos humanos alcançam sua máxima expressão, não apenas como uma conquista social, mas também como uma dimensão das políticas de alívio da pobreza adotadas desde o século XVI na Europa. Como alertou Ruiz (2009), “os direitos sociais são direitos humanos”, mas nem todos os direitos humanos configuram conquistas sociais. Dito isso, é importante observar a abordagem histórica sobre o combate à pobreza, pois sinaliza que, desde os primórdios do capitalismo, as explicações que permitem entender as ações de auxílio aos pobres consistem nas formas de intervenção social para manutenção da ordem econômica e política; portanto, esses esquemas de alívio da pobreza “são iniciados ou expandidos em ocasiões de desordem civil provocada pelo desemprego em massa e são contraídos quando a estabilidade é restaurada. Ou seja, as iniciativas de alívio são cíclicas” (MAURIEL, 2011, p. 29).

Longe de realizar uma análise evolutiva ou linear das políticas sociais, cabe salientar, com distinção, a importância dos esquemas, seculares, de alívio da pobreza. Em cada momento histórico, outros ângulos de análise podem ser efetuados, mas, sem dúvida, esses formatos de intervenção e proteção estão intimamente relacionados às incipientes políticas sociais que emergem no século XIX. Embora o Estado de Bem-Estar Social tenha sido

plenamente construído no segundo Pós-Guerra, há indícios que de já existiam instrumentos para realização da política social e dos direitos humanos antes de sua configuração (MAURIEL, 2011, p. 54).

Entre 1883 e 1889, a experiência Alemã de Bismarck, dirigida pela adoção do seguro social, demarcou o reconhecimento público da proteção social em relação às contingências da vida e, com essa medida, segundo Mauriel (2011, p.65), criou-se um mecanismo de cooptação da classe trabalhadora “que se sentia atraída pelos ideais socialistas da social democracia”. Resumidamente, Behring e Boschetti (2007), pautadas na leitura de Christopher Pierson, explicam que, naquele período, instituiu-se nas políticas sociais uma noção que privilegiava a cidadania em detrimento das ações voltadas para o enfrentamento da pobreza, e essas foram, paulatinamente, desestimuladas. Mais adiante as autoras advertem que “as medidas compulsórias de seguro social público têm como pressuposto a garantia estatal de prestações de substituição de renda em momentos de perda da capacidade laborativa, decorrente de doença, idade ou incapacidade para o trabalho” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 65).

No início do século XX, o partido trabalhista na Grã-Bretanha, através de sua organização, favoreceu conquistas classistas do ponto de vista político e social e, principalmente, de que o fenômeno da pobreza não decorria naturalmente do comportamento individual e tinha suas explicações na estrutura social. O desdobramento da mobilização dos trabalhadores, de certa maneira, contribuiu com a pressão dos poderes Legislativo e Executivo e, conseqüentemente, com a adoção de políticas sociais e questionamentos sobre os resultados sociais do modo de produção capitalista. Portanto, esse momento histórico

Estimulou o debate político em torno da reforma produzida pela *Poor Law Amendment Act*, de 1834, e a investigação científica sobre a pobreza; (...) ficou patente que a pobreza tinha não só, causas sociais (e, portanto, não individuais), como, paradoxalmente, dava-se em meio a uma riqueza sem precedentes (PEREIRA, 2000, p. 109).

Como resultante de processos políticos vinculados aos acordos trabalhistas realizados pelos sindicatos e pela influência dos partidos, a concepção de seguridade social foi, então, inaugurada na Grã-Bretanha, em 1942, por *William Beveridge*. Essa iniciativa pavimentou o caminho para o surgimento do Estado de Bem-Estar Social e extensão dessa experiência por toda a Europa. Sem dúvidas isso concretizou um importante instrumento de proteção social, mas sob suspeita e crítica dos intelectuais (neo)liberais, Hayek e Friedman. Observa-se que justamente no período em que o Estado é ator protagonista e em que o mundo estava cindido pela Guerra Fria, em que a Europa forneceu indícios de que o capitalismo poderia conjugar

estruturas sociais mais equânimes, algumas bem recentes e outras nem tanto, pois já existiam ações voltadas para superar os flagelos da sociedade na Grã-Bretanha,

Os países mais desenvolvidos da Europa viveram uma experiência que se tornou referência para todo o mundo. Uma época em que se constituiu o ‘Estado de Bem-Estar Social’, resultado de um pacto entre as organizações políticas e sindicais dos trabalhadores (através da socialdemocracia) e os capitalistas. (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p.25)

Segundo Ana Paula Mauriel (2011), as formulações de Polanyi (1980) salientavam o controle do Estado sobre a economia para prevenir ou impedir um possível retorno da ideia hobbesiana “de guerra de todos contra todos” e, com isso, materializar as liberdades individuais e os direitos sociais, aspectos primordiais da cidadania, pois “a cidadania só pode existir plenamente se os indivíduos estiverem integrados na sociedade” (MAURIEL, 2011, p. 68). A autora ainda sinaliza que um dos principais objetivos do Estado passa a ser conciliação entre justiça social e liberdade. Os direitos proclamados por Marshall, sejam eles os direitos civis, políticos ou sociais, só teriam efetividade à medida que o Estado reconhecesse a cidadania como sua função,

Apesar de nenhuma declaração de direitos ser, por si só, suficiente, uma vez que para efetivá-los são imprescindíveis as instituições, entre as quais é o Estado o agente dessa integração, quer planejando atividades econômicas quer proporcionando a todos oportunidades de desenvolvimento social (Ibidem, p. 68).

É no período posterior à década de 1940 que os efeitos do Estado de Bem-Estar são sentidos. Foi um período absolutamente extraordinário na história da economia mundial e que se caracterizou, fundamentalmente, pelo crescimento econômico com a paulatina incorporação social de países e de regiões, o advento das políticas de pleno emprego e a crescente e controlada industrialização da periferia capitalista. Estima-se que às vésperas da Segunda Guerra Mundial, “só havia um país industrial, além da Grã-Bretanha, onde a agricultura e a pesca empregavam menos de 20% da população, a Bélgica. Mesmo na Alemanha e nos EUA, as maiores economias industriais, a população agrícola (...) equivalia a um quarto dos habitantes” (HOBBSAWN, 1995, p. 284).

A oposição entre a cidade e o campo⁸⁶, constatada com a adoção de um modelo de desenvolvimento urbano-industrial, culminou na intensificação e na aguda redução do campesinato, e o crescimento exponencial de ocupações que exigiam educação secundária e

⁸⁶ Oposição sinalizada no item 1.1 desse texto.

superior era o outro lado da moeda da “revolução social” pós 1945 (HOBSBAWN, 1995, p. 289). Um salto significativo de acesso à escolarização fez com que, em quatro décadas, países como Alemanha, França e Grã-Bretanha elevassem a números extraordinários a população alfabetizada, feito até então atribuído aos países revolucionários sob governos comunistas (Ibidem, p.290). Esse período pavimentou o caminho para formação de uma intelectualidade acadêmica, influenciou a insurgência juvenil universitária, propiciou o questionamento da instituição familiar, bem como os seus padrões, revelou a luta pela liberdade sexual e consolidou uma cultura de consumo, onde o relevante papel do proletariado fabril incluía, destacadamente, a inserção das mulheres, sobretudo casadas, no mercado de trabalho⁸⁷ (Ibidem, p. 304-306).

O processo de formação da sociedade salarial com a intensificação da industrialização, ao final da Segunda Guerra Mundial, abriu brechas para a consolidação do Estado Social. Na esteira de conquistas, de um novo perfil de proletariado, conjugava-se não somente o assalariamento, mas uma remuneração para garantir a reprodução social do trabalhador e de sua família, em caso de desemprego (CASTEL, 1998, p. 419). Portanto, em linhas gerais, a sociedade salarial não se reduziu a um modelo enrijecido: significou “um modo de gestão política que associou sociedade privada e propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado” (Ibidem, p. 478-479).

O intervencionismo estatal proposto no Plano Beveridge, além de um novo paradigma, no que concerne à proteção social, fundou-se em princípios preventivos e universalizantes, ou seja, que previam além do pleno emprego, políticas de assistência social básica (transferência de renda), mas essa configuração já havia gerado em outros países um posicionamento dissonante. Por exemplo, Franklin Roosevelt na campanha política de 1932 teve a popularidade ameaçada pela correlação equivocada entre políticas de alívio da pobreza e o comunismo (MAURIEL, 2011, p. 82-83). A autora ainda sinaliza que os vínculos dos segmentos pauperizados classe trabalhadora com o Estado era muito perigoso, pois “a principal insatisfação da classe média americana e dos governantes estava no fato de que o alívio direto contrariava a ideologia americana do trabalho, ou seja, de vencer por seus próprios meios” (MAURIEL, 2011, p. 85).

Nos estudos sobre a história dos direitos humanos de Trindade (2002), Ruiz (2009) e Maringoni e Vannuchi (2010), observa-se que essa construção social antecede ao modo de

⁸⁷ As profissões assistenciais se expandiram e estavam marcadas por um caráter feminino (HOBSBAWN, 1995, p. 304). Isso pode reforçar a tese que ratifica a tendência de feminização do Serviço Social, uma profissão que trabalha no enfrentamento de múltiplas expressões da questão social, como a pobreza, e defende no cotidiano do trabalho o conjunto de direitos humanos.

produção capitalista. O código de Hamurabi, surgido na Mesopotâmia por volta de 1700 a.C., é exemplar. Porém, é a partir da sociedade moderna, especialmente com as revoluções burguesas, no final do século XVIII, que a materialização dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade é posta em movimento. Seu ponto de partida? Foi a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão pela Assembleia Nacional francesa, em 1789 (MARINGONI e VANNUCHI, 2010).

Pelo menos três ordenamentos incorporaram, progressivamente, os conteúdos dos direitos humanos no século XIX. Além da lei do direito de viver, conhecida como *Speemhanland Law* (POLANYI, 1980), que vigorou de 1795 até 1834, temos a experiência da Lei Fabril de 1850 que regulou a jornada de trabalho de todos os trabalhadores nos ramos industriais submetidos a ela. Uma diferença básica entre a lei fabril e a lei do direito de viver é que ela esboça as primeiras conquistas da classe trabalhadora, em geral, extensivas às crianças submetidas ao trabalho precoce, ou seja, “desde a promulgação da primeira Lei Fabril, havia já decorrido meio século” (MARX, 1984, p. 233). Não menos importante, a Encíclica papal *Rerum Novarum*, de 1891, em linhas gerais propugnava a intervenção estatal nas expressões da “questão social”, “formulando a moderna doutrina social da Igreja” (DORNELLES, 2007, p. 29). A abordagem efetuada por Vicente Faleiros revela um paradoxo das premissas da Igreja que, de maneira bastante resumida, residiam na ideia de partilhar as riquezas dos poderosos com os pobres:

A ideia difundida, até mesmo, pelo papa Leão XIII (...), de que os pobres devem receber os supérfluos dos ricos parece na prática estar invertida. Os trabalhadores produzem a riqueza e ainda, quando excluídos da produção, contribuem, com os impostos, para a manutenção do processo de acumulação, como consumidores e contribuintes. Em síntese, são os pobres que financiam seus próprios benefícios. (FALEIROS, 2004, p. 48)

Nesse sentido, a preocupação internacional com os direitos da criança tem início, conforme foi abordado anteriormente, no final do século XIX. No início do século XX pode-se destacar um conjunto de ações intensificadas a partir da Revolução Russa⁸⁸, em 1917, e do Tratado de Versalhes, com a criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT (DORNELLES, 2007). Com a aprovação da Declaração de Genebra, em 1924 e, posteriormente, a Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959, têm-se

⁸⁸ Destarte, a Revolução de Outubro teve repercussões globais e profundas ao disseminar as sementes insurrecionais por todo o planeta. Formalizou-se, no ano de 1918, a “aprovação da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, incorporando várias demandas sociais das décadas anteriores” (MARINGONI e VANNUCHI, 2010, p. 58).

ordenamentos específicos que postularam os direitos de crianças e adolescentes, em razão de sua idade e imaturidade e da necessidade de proteção e cuidados especiais (ARANTES, 2012). A Declaração de Genebra (1924), instituída pela Liga das Nações, visava, dentre outras coisas, a garantia da sobrevivência das crianças, ainda mais no ambiente de crise que sucedeu a primeira Grande Guerra Mundial e, sendo assim, cinco princípios podem ser destacados:

1. A criança deve ser dotada dos meios necessários para o seu desenvolvimento normal, tanto materialmente quanto espiritualmente.
2. A criança que está com fome deve ser alimentada, a criança que está doente deve ser ajudada, a criança que se desvia deve ser recuperada, e o órfão e a criança abandonada devem ser protegidos e socorridos.
3. A criança deve ser a primeira a receber socorro em tempos de aflição.
4. A criança deve ser colocada em posição de ganhar a vida e deve ser protegida contra toda forma de exploração.
5. A criança deve ser criada na consciência de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço da humanidade (ARANTES, 2012).⁸⁹

Com a invasão da Polônia pela Alemanha Nazista, em 1939, iniciou-se a segunda Guerra Mundial e seu desfecho trágico, em meio a tentativas de composição política entre os socialistas da União Soviética e os países do capitalismo ocidental, ou de uma “aliança bizarra entre capitalismo liberal e comunismo” (HOBSBAWM, 1995, p. 17), se deu em face da pusilanimidade dos EUA e pela inexorável necessidade de demarcar sua hegemonia que, mesmo depois da rendição japonesa, utilizou-se do aparato bélico nuclear dizimando as cidades de Hiroshima e Nagasaki. Estima-se que “foram 250 mil vítimas em alguns segundos, quase todas civis, das quais 160 mil mortas imediatamente, configurando o maior morticínio instantâneo da história da humanidade” (TRINDADE, 2002, p. 203). As principais causas da Segunda Guerra Mundial teriam sido provocadas não apenas pela instabilidade gerada com o fim a Primeira Grande Guerra ou com o crash da Bolsa de Nova no final da década de 1930, mas, também,

O acirramento de nacionalismos, além da encarniçada disputa por mercados estão entre as causas da II Guerra Mundial (1939-45). O conflito gerou destruição em escala desconhecida até então. Calcula-se que 50 milhões de vidas humanas tenham se perdido no conflito, com destaque para russos (20 milhões) e judeus (6 milhões). O impacto foi tão avassalador que, depois dela, haveria uma reformulação geral nas relações internacionais. No interior de cada país, alteraram-se também as dinâmicas entre Estado, sociedade e economia (MARINGONI e VANNUCHI, 2010, p. 61).

⁸⁹ Tradução livre feita pela autora a partir do texto em inglês (DETRICK, 1992, p. 641-642). DETRICK S (compiled and edited by), Doek, J. and Cantwell, N. (contributors) (1992). *The United Nation Convention on the Rights of the Child. A Guide to the “Travaux Préparatoires”*. The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e a bipolaridade mundial iniciada com a Guerra Fria, a chave para o desenvolvimento capitalista incluía além dos vultosos orçamentos destinados ao aparato bélico militar, a atenção para com crianças e adolescentes, e, assim, “impôs-se à comunidade internacional o resgate da noção de direitos humanos” (TRINDADE, 2002, p. 189). Embora os direitos individuais (civis e políticos) e os princípios do liberalismo tenham influenciado de maneira significativa o entendimento atual sobre os direitos humanos, é constatado na literatura específica que a primeira geração dos direitos humanos, ou seja, os direitos civis e políticos, pautava-se pela necessidade de limitação de atuação do Estado, ou seja, criando barreiras contra os imperativos do “absolutismo feudal” (DORNELLES, 2007, p. 30) e do “obscurantismo clerical” (TRINDADE, 2002, p. 111), visando à ampliação das liberdades dos cidadãos. Porém, “o processo ficou mais delicado na chamada segunda geração dos direitos humanos – direitos econômicos e sociais – quando a questão fundamental passou a girar em torno da necessidade de ampliação da atuação do Estado” (CUNHA, 1998, p. 115).

Os ideais democráticos e a garantia de bens e serviços aos cidadãos, no limiar da década de 1950, são objetos de tensionamentos, ora postulados pelos liberais, ora exaltados pelos socialistas, e reúnem, dentre tantos direitos, aqueles relativos ao trabalho, à organização sindical, à greve, à previdência social, à saúde, à educação, à proteção à infância, ao lazer, à moradia digna etc. (DORNELLES, 2007).

Apesar do evidente desequilíbrio entre os conjuntos de enunciados da Declaração – vinte artigos sobre direitos civis e políticos e apenas seis sobre direitos sociais –, foi, certamente, um progresso que os direitos econômicos, sociais e culturais tivessem sido, finalmente, admitidos no solene rol dos direitos humanos pela “comunidade internacional”. É claro que isso não se tornou sinônimo de coexistência pacífica entre as duas óticas incidentes na Declaração: a liberal e a socialista. (TRINDADE, 2002, p. 190)

A partir da segunda metade do século XX, os direitos humanos, no plano político mundial, tornaram-se amplamente legitimados com a criação da Organização das Nações Unidas – ONU⁹⁰ (1945), do Fundo das Nações Unidas para Infância – UNICEF (1946), da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e com a consolidação das experiências de

⁹⁰ Ligados à ONU há organismos especializados que trabalham em áreas tão diversas como saúde, agricultura, aviação civil, meteorologia e trabalho – por exemplo: OMS (Organização Mundial da Saúde), OIT (Organização Internacional do Trabalho), Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional). Estes organismos especializados, juntamente com as Nações Unidas e outros programas e fundos (tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância, UNICEF), compõem o Sistema das Nações Unidas (www.onu-brasil.org.br/conheca_onu.php). Segundo Maringoni e Vannuchi (2010), a ONU “tornou-se a mais importante instância multilateral voltada para as relações internacionais após a II Guerra (Ibidem, p. 65).

Bem-Estar Social, denominadas de *Welfare State*, nos países centrais. O avanço significativo de tais mudanças pode ser verificado em Norberto Bobbio, quando pondera que a Declaração de 1948 “representa a consciência histórica que a humanidade tem de seus próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX” (BOBBIO, 2004, p. 34).

Segundo Maringoni e Vanucchi (2010), da Declaração Universal aos dias atuais sucederam crescentes manifestações por direitos humanos e lutas por soberania política, com destaque para as conflitos por direitos civis para os negros nos EUA (1955); o movimento de libertação da Argélia que, por meio de uma Guerra contra França (1954-1962), conquistou a independência depois de 132 anos; a Guerra do Vietnã (1965-1975), onde mais de 3 milhões de vietnamitas morreram em defesa da independência; o fim do regime de Apartheid na África do Sul e a eleição de Nelson Mandela (1994), dentre outros.

No decorrer das décadas, período intitulado por Hobsbawm (1995) de “era de ouro”, o mundo presenciou lutas sociais e guerras que serviram para aquecer a economia por meio da indústria bélica; nesse sentido, “a base da vitória não foi militar. A realidade primária era econômica” (WALLERSTEIN, 2001, p. 52).

Maringoni e Vanucchi (2010) destacam que em 1955 a luta por direitos civis teve como estopim a prisão da costureira Rosa Park, que se recusou a ocupar os assentos destinados aos negros num ônibus em Alabama – um dos 50 estados do EUA⁹¹. Os dilemas da Argélia, muito bem apresentados no Filme “Batalha de Argel”⁹², demarcaram com sangue o processo de libertação da colônia francesa que culminou na perda de vidas de um milhão de argelinos. “Maio de 1968” é o resultado de um processo complexo que advém da condensação de tensões sociais em todo mundo⁹³ (nos EUA, por exemplo, sob o lema “faça amor não faça guerra”, os jovens se negaram a cerrar fileiras com as forças militares para combater o Vietnã),

⁹¹ A criação do Partido dos Panteras Negras, na década de 1960, resultou do inconformismo com o racismo e da violência ostensiva direcionada aos negros nos EUA. Esse movimento sempre esteve atrelado à perspectiva de classe e ao marxismo. O filme dirigido por Mario Van Peebles (1995) – “Panteras Negras” – além de emocionar e indignar, remonta à luta de resistência dos trabalhadores negros nesse período e aos expedientes canhestros e violentos da polícia e das agências como CIA e FBI. É digno de nota que não existem versões dubladas ou em DVD disponíveis no mercado, o que é lastimável.

⁹² Filme dirigido por Gillo Pontecovo (1966), retratou a luta sangrenta pela independência da Argélia, que durou 8 anos e acirrou implacavelmente táticas de tortura e terrorismo entre o exército francês e os rebeldes da Força Nacional de Libertação – FNL (evidentemente que numa relação bastante desigual).

⁹³ O filme “Os sonhadores”, dirigido do Bernardo Bertolucci (2002), decepciona, mas revela um triângulo de relacionamentos, de certa forma alienados do processo político, mas ao mesmo tempo intimamente relacionados à revolução cultural e sexual em curso. Tem como panos de fundo a “revolução estudantil” e o movimento de 1968 e envolve o despertar da consciência crítica.

Depois de uma rebelião estudantil, cerca de 10 milhões de trabalhadores entraram em greve, na maior mobilização sindical da história do país; (...) o grande saldo (...) foi mostrar que as demandas populares devem contemplar também as bandeiras das mulheres e das minorias étnicas e de comportamento sexual. (MARINGONI e VANNUCHI, 2010, p. 68)

A guerra do Vietnã é um capítulo que demarca uma derrota histórica do imperialismo estadunidense que a indústria do cinema hollywoodiano tenta apagar ou subverter. A vitória do norte comunista do Vietnã, contra o sul capitalista do país é o retrato da divisão entoada pela Guerra Fria, da força que existe na convicção ideológica e mais um quadro nefasto, tingindo de rubro, das guerras na história moderna⁹⁴: “em dez anos de bombardeios e ataques com armas químicas morreram entre 3 milhões e 4 milhões de vietnamitas” (Ibidem, p. 70).⁹⁵

Malgrado a escalada de violência desses processos e os efeitos, diretos e indiretos, que repousam drasticamente sobre as crianças e adolescentes, uma conquista que pode ser enumerada é a Declaração dos Direitos da Criança. Aprovada, de maneira unânime, em 20 de novembro de 1959, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, além de vincular os direitos da criança aos direitos humanos acrescentam às Declarações anteriores os direitos ao nome, à nacionalidade, à educação e à infância feliz, incluindo poder brincar e não ser submetida ao trabalho precoce – que, inclusive, são ideais a serem perseguidos pelos militantes de direitos humanos no mundo e no Brasil. É evidente que o conjunto de reformas sociais, no plano internacional, são conquistas importantes para ampliação de uma democracia formal e a consolidação de direitos, incidindo significativamente em políticas sociais; porém, com os desdobramentos de duas grandes guerras mundiais, a ampliação dos direitos sociais seria, sem dúvidas, uma ameaça constante aos interesses da classe dominante.

Os massacres de populações civis, os genocídios de grupos étnicos, religiosos, culturais etc. e a permanente ameaça à paz internacional demonstraram que não bastava que cada Estado aprovasse internamente uma declaração de direitos, ou mesmo subscrevesse diferentes documentos internacionais para que

⁹⁴ Após o ataque de Napalm, substância inflamável produzida pelos químicos da Universidade de Havard, uma cena, bastante conhecida, chocou o mundo: três crianças, sendo uma menina nua, correm desesperadas pelas ruas no intuito de se protegerem da virulência das explosões.

⁹⁵ Cabe ressaltar os efeitos devastadores das medidas de ajuste no Vietnã. Entre 1954 e 1972, “as matrículas nas escolas primárias e secundárias no Vietnã do Norte cresceram sete vezes (de 700 mil para quase 5 milhões)” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 161). O mesmo autor menciona uma “nova guerra” com a introdução do livre mercado no país. Mesmo depois da reunificação do Vietnã, em 1975, as matrículas escolares estavam entre as mais altas do Sudeste Asiático. No entanto, com a introdução de taxas de pagamento da escola – “privatização da educação”, entre 1989 e 1990 – constatou-se uma “queda de mais de meio milhão de estudantes” (Ibidem, p. 162). O preço do material escolar, antes subsidiado pelo Estado, em 1994, chegou ao equivalente a “100 kg de arroz por criança (uma fração significativa do total do consumo da família)” (Ibidem).

automaticamente passasse a respeitar os direitos enunciados em relação aos seus habitantes. (DORNELLES, 2007, p. 38)

No Brasil, a partir da metade do século XX, o UNICEF iniciou sua trajetória de atuação e, nesse sentido, atravessou décadas influenciando no planejamento e execução de políticas sociais para crianças e adolescentes. Com a presença solidificada desse organismo, havia também uma estratégia da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID – em frear a expansão do bloco socialista no Brasil e na América Latina. O discurso propagado era de que a pobreza constituía uma ameaça tanto às nações periféricas, como às mais prósperas e desenvolvidas (AMMANN, 2003); com isso, os organismos internacionais legitimaram sua presença em território brasileiro. O objetivo, ao contrário do que se imaginava, não era garantir qualquer tipo de desenvolvimento autônomo do Brasil, mas o de impedir a propagação do comunismo, pois na luta ideológica travada na época vigorava a máxima de que “os povos famintos têm mais receptividade para a propaganda comunista internacional do que as nações mais prósperas” (Ibidem, p. 29).

A ação do UNICEF compreendeu campanhas nutricionais e de merenda escolar, no período conhecido como Desenvolvimento de Comunidade (AMMANN, 2003). Na década de 1950, o órgão também celebrou, ao final da década de 1970, o Ano Internacional da Criança, divulgando a Declaração Universal dos Direitos da Criança (aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1959) e prestou apoio à Pastoral da Criança e ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua na década de 1980. E sua articulação histórica com setores da sociedade civil incentivou a mobilização política que culminou na aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e que mudou o marco legal dos direitos de meninas e meninos no País⁹⁶. Dentre todas as ações do UNICEF, cabe salientar a necessidade de participação mais incisiva em ações e campanhas que visem alterar a realidade das instituições de atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais⁹⁷.

Observa-se que os órgãos internacionais de defesa dos direitos humanos apresentam compromissos sociais como: a manutenção de uma cultura de paz, o envolvimento em campanhas para a melhoria da vida de crianças e adolescentes, campanhas contra o trabalho infantil; porém, estão longe de influenciar na politização da questão social, entendida como contradição entre classes sociais distintas, “a manifestação, no cotidiano na vida social, da

⁹⁶ Para maiores esclarecimentos sobre o UNICEF acessar www.unicef.org.br

⁹⁷ As entidades de cumprimento de medidas socioeducativas, caracterizadas pela privação de liberdade, são objetos frequentes de denúncias de grupos de direitos humanos, assemelhadas muitas vezes a mini prisões. Ver o site da Justiça Global [HTTP://global.org.br](http://global.org.br)

contradição entre proletariado e burguesia” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1996, p. 77). Os objetivos dos organismos internacionais não englobaram o enfrentamento da “questão social” e suas múltiplas expressões, dando a entender, conforme a crítica de Frigotto, “que o estatuto jurídico que ampara os direitos humanos é frágil porque constrangido por relações sociais que estruturalmente atentam contra esses direitos” (FRIGOTTO, 2009, p. 13).

Atualmente, o alívio ou combate à pobreza e os direitos humanos exprimem uma relação contraditória, engendrada em um padrão de sociabilidade pautado na “descartabilidade e indiferença perante o outro” (IAMAMOTO, 2008, p. 125), que coisifica o ser humano, santifica a propriedade privada, enaltece o mercado, dilacera o Estado, erodindo conquistas sociais e legitimando enfaticamente o uso coercitivo da força e da violência para suposta manutenção da ordem vigente. É o paradoxo observado no fato de que essas políticas visam assegurar, por um lado, o conjunto de direitos sociais e, por outro lado, também reiteram ações de intervenção estatal que, de antemão, surgem para garantir o direito à propriedade privada⁹⁸.

No cotidiano do público infante-juvenil, em especial aquele oriundo de segmentos pauperizados da classe trabalhadora, as mudanças caminham a passos lentos, pois ainda existem traços conservadores de forte tradição no país, imiscuídas em práticas paternalistas, assistencialistas e preconceituosas que se somam ao processo de criminalização e ao atendimento coercitivo dispensado aos “incômodos” das classes subalternas. Nesse sentido, “existem grupos que tentam divulgar a ideia de que não se devem respeitar os direitos humanos de prisioneiros, pivetes, índios, nordestinos e demais indesejáveis” (ARANTES 1995, p. 217). Nesses grupos se enquadram também alguns veículos da mídia burguesa que atentam também para o chavão, eternizado pelo jornalista policial Sivuca, de que “bandido bom é bandido morto”. No bojo dessa discussão, da virulência que se arvora na sociedade civil, é importante dizer que a noção de direitos humanos é totalmente subvertida, assumindo novas roupagens e orientadas pela mesma linha de pensamento que norteou a ideologia da Segurança Nacional, chega-se a afirmar que “quem construiu o conceito de que direitos humanos é direito de bandido foi a mídia” (FREIRE, 2000). Posturas execráveis dos que

⁹⁸ É ilustrativo o comentário da Juíza Kenarik Boujikian Felipe: “a propriedade privada é o grande valor do direito penal. Basta ver que a pena do furto é maior do que a pena de tortura. Para o direito penal, pegar algo da bolsa é mais grave do que a tortura” (MERLINO, 2009, p. 15). Essa afirmação, longe de esgotar tal debate, levamos a concluir, nessa organização de sociedade, que é mais importante proteger um aparelho celular ou um vidro de perfume de alguma loja, “santificação do mercado”, do que a integridade física de um indivíduo, “coisificação do ser humano”.

criminalizam a pobreza reiteram um típico “sujeito padrão” que pode ser rotulado, perseguido e até mesmo banalmente exterminado.

Quando analisamos os cânticos e lemas das “tropas de elites” policiais, que transformam o “favelado” em “inimigo interno” (ao fomentarem uma identificação automática entre ele e o “bandido”), conseguimos maior inteligibilidade do assombroso quadro brasileiro de violência social. Como exemplo, podemos selecionar os seguintes: “o interrogatório é muito fácil de fazer, pega o favelado e da porrada até doer; o interrogatório é muito fácil de acabar, pega o bandido e da porrada até matar”; “bandido favelado não se varre com vassoura, se varre com granada, com fuzil e metralhadora”; “oh! Homem de preto qual é a sua missão? Entrar na favela e deixar corpo no chão” (BOPE - Batalhão de Operações Especiais, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e CORE - Coordenadoria de Recursos Especiais, da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro). (BRITO, 2008, p. 21-22)

Na fase atual do capitalismo globalizado coexistem contrastes no campo dos direitos humanos como a intensificação das novas roupagens religiosas nas práticas sociais, principalmente na política de assistência social (TORRES, 2007) e que terminam por espelhar um modo de vida – “estilo de vida americano” (*American way of life*) – que tem na iniciativa privada, no êxito individual, no culto da prosperidade burguesa. O seu tipo ideal (SALES, 2007).

A caridade e benemerência ressurgem não mais como operadores de legitimação necessariamente vinculados à esfera religiosa, mas como categorias mobilizadoras de ações sociais fundadas em redes de sociabilidade e solidariedade, manifestas numa sociedade civil de amplo espectro: igrejas, empresas, associações, ong’s etc. que, em parcerias com o Estado, com o mercado, ou com organismos internacionais desenvolvem atividades assistenciais de perfil profissional ou voluntário. (TORRES, 2007, p. 54)

As contradições observadas com o crescimento do mercado da música gospel e com a influência crescente de religiões neopentecostais⁹⁹ na vida da classe trabalhadora não estão ligadas apenas ao desamparo político do Estado ou à preocupação de minorar o sofrimento daqueles “que amargam os revezes da economia (baixos salários, desemprego, subemprego, acidentes de trabalho etc.)” (SALES, 2007, p. 209), mas se revelam, também, na tensa relação

⁹⁹ Segundo Célia Torres (2007) a história pentecostal pode se dividir em três períodos distintos: “a) 1910-1950; b) 1950-1975; c) a partir de 1975 até os dias atuais (...) o termo *neopentecostalismo* vem sendo utilizado para identificar as igrejas pentecostais mais recentes e caracterizar a terceira onda pentecostal”. As igrejas neopentecostais têm uma abordagem resumida em pelo menos três pontos: “o valor atribuído às entidades demoníacas – e, conseqüentemente, a importância atribuída ao exorcismo e ao combate às religiões afro-brasileiras; a influência da teologia da prosperidade – da qual decorrem a cura e os milagres que, por sua vez, dependem do dízimo e das ofertas; e a liberação dos usos e costumes – anteriormente utilizadas para diferenciar os adeptos pentecostais tradicionais” (GIUMBELLI apud TORRES, 2007, p. 58).

entre Estado e sociedade civil, na qual se percebe a ascensão da intolerância¹⁰⁰ e o clamor pela penalização dos segmentos mais fragilizados.

Nesse caldo cultural em que as múltiplas expressões da “questão social” são associadas ao mix de conturbações nos valores pluralistas, os segmentos da classe trabalhadora, sejam eles negros, pobres, gays, religiosos de matriz africana, crianças e adolescentes são criminalizados e o Estado tem sido um dos artífices da negação da cidadania e do uso da violência institucional, principalmente por parte dos seus aparatos coercitivos, pois “fica difícil saber no Brasil quem é bandido e quem é policial, pois a nossa polícia é a que mais mata no mundo. Quem deveria construir a segurança pública acaba amedrontando e realizando esta chacina diária que existe em nosso país” (FREIRE, 2000).

Em outra linha de raciocínio é retratada, em textos distintos, a incompatibilidade entre a ordem do capital e a realização concreta dos direitos humanos (NETTO, 2009) e que “a defesa dos direitos foi associada à gestão democrático-burguesa, sem problematizar a impossibilidade de que sob capitalismo os direitos sejam exequíveis, para além das vontades e competências públicas ou pessoais” (SCHEINVAR, 2009, p. 127).

No bojo das mudanças atuais e da preocupação latente com os direitos de determinados grupos é recorrente, em manuais e cartilhas¹⁰¹ sobre direitos humanos, a elaboração de textos que conjugam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, trechos da Constituição da República Federativa do Brasil e a configuração das políticas de defesa de crianças, adolescentes, mulheres, negros, idosos, pessoas com deficiência, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, religiosos, pobres e oprimidos dentre outros. Acredita-se que a defesa não é apenas por direitos humanos de crianças e adolescentes, mas de direitos humanos, e a partir dessas considerações é plausível o seguinte apontamento:

A luta política e a conjuntura do início do Século XXI tem apontado outro ponto de partida: trata-se daquele que reconhece direitos humanos a segmentos específicos da humanidade. É comum verificarmos em lutas sociais, eventos e debates, expressões como direitos humanos da criança e do adolescente, direitos humanos das mulheres, direitos humanos das pessoas com deficiência etc. (RUIZ, 2009, p. 28)

¹⁰⁰ A afronta à cultura e à religião pode acontecer sob vários aspectos. Além da desqualificação e da perseguição às religiões de matriz africana, existe o preconceito e o estigma atribuído aos frequentadores desses cultos, ameaças aos símbolos e templos religiosos, inclusive, por parte do Estado (MONTEAGUDO e VASCONCELOS, 2011), fato que não expressa o comportamento dos 43 milhões de protestantes no Brasil (IBGE, 2010). A atuação do pastor e deputado federal Marco Feliciano, Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, tem sido bastante questionada, principalmente pela maneira ostensiva como lida com os direitos da população LGBT; porém, é importante ressaltar que existem movimentos de evangélicos que também são contrários ao seu posicionamento (RITTO, 2013).

¹⁰¹ Ver o exemplo clássico da cartilha de Direitos Humanos produzida em quatro idiomas pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos e a Ação Comunitária do Brasil (s/d).

E a classe social? Autores apontam que grande parte dos debates contemporâneos sobre as políticas compensatórias tratam apenas da *ponta do iceberg*: “ao anular a luta de classes como ancoragem necessária das análises, acaba fundando assimetrias que geram a fragmentação dos sujeitos sociais, isolando-os das vinculações de classe” (FREIRE e PEREIRA, 2009, p. 44). São tangenciados processos de estratificação social que distanciam a condição e a consciência de classe dos interesses de classe.

Enfim, uma política social que desloca a disputa entre capital e trabalho, própria das sociedades capitalistas, para o âmbito interno da classe trabalhadora, transformando-a assim num conflito distributivo que opõe os seus vários estratos: assalariados com rendimentos mais elevados versus mais reduzidos, trabalhadores qualificados versus não-qualificados, trabalhadores formais versus informais, participantes versus não participantes da seguridade social, trabalhadores do setor público versus do setor privado etc. Todas elas, clivagens reais ou imaginárias, acentuadas ou criadas pelo capital e sua política, que fragmentam a classe trabalhadora e estimulam e açulam a disputa entre os seus diversos segmentos. (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p. 27)

Há cinco grandes momentos da atual crise que eclodiu na esfera financeira dos Estados Unidos e que são destacadas em “As três dimensões da crise” (KATZ, 2010): *coyuntura econômica* (conjuntura econômica); *coyuntura político-social* (conjuntura político-social); *etapa y contradicciones* (palcos e contradições); *escenarios y alternativas* (cenários e alternativas); *civilización y medio ambiente* (civilização e meio ambiente). Nesses itens observam-se as conexões de várias crises e alguns dos principais interlocutores, pontuados ao longo do debate, ao final do primeiro capítulo desta tese (ARRIGHI, 1996; CHESNAIS, 1997; WALLERSTEIN, 2001; HARVEY, 2011), advertem para um regime de acumulação de dominância financeira com uma “insidiosa captura do fundo público” (SILVA, 2011) que, no cenário nacional e internacional, figura como elemento central, imbricado com outras determinações econômicas, tanto no acirramento da crise ou no *boom* da bolha (BRENNER, 2003) como em seu enfrentamento por parte dos governos no mundo inteiro.

Os críticos da economia política têm explicado a crise a partir da crítica aos mecanismos de sustentação do poder das finanças (CHESNAIS, 2003). Em virtude de um superaquecimento do mercado imobiliário nos EUA e do emprego massivo de crédito de risco, também chamado de *subprime*, a ciranda financeira que envolvia a aquisição de imóveis, a concessão (desastrosa) de empréstimos (o caráter fictício dessas transações significa que os banqueiros emprestavam o que não tinham), a rolagem de juros exorbitantes e a perda da capacidade de pagamento de parcela substantiva da população se ampliaram de tal forma que levaram a uma crise sem precedentes.

Os imóveis oferecidos no mercado eram proporcionalmente em menor número do que o crédito imobiliário; sendo assim, com a demanda (de compradores) maior do que a oferta (de imóveis), os preços aumentaram vertiginosamente, assim como o valor das prestações (divididos em longos prazos). Contudo, como os investimentos em capital produtivo não cresceram substantivamente e a economia tem se pautado pelo caráter especulativo existente no denominado *capital portador de juros*, muitas famílias, com o orçamento doméstico apertado e que já haviam quitado várias prestações, se viram obrigadas a deixar de pagar determinadas contas importantes para sua reprodução social, não honrando os compromissos das prestações.

Na medida em que os bancos perceberam o aumento da inadimplência, os juros aumentaram e os bancos, por sua vez, aumentaram o volume de empréstimos ou de refinanciamentos, mas dessa vez os imóveis eram disponibilizados na negociação como uma contrapartida em caso de dificuldades de pagamento. Isso reaqueceu momentaneamente o mercado de consumo e à medida que as famílias, em momento de desespero, começaram a buscar suas poupanças, interromper investimentos e sacar os fundos de pensão, os bancos, que avidamente esperavam pela abundância dos lucros dos juros das centenas de milhares parcelas do financiamento dos imóveis, se viram obrigados a vender títulos, considerados “títulos podres”, e as famílias, que não tinham mais para quem recorrer, tiveram os imóveis hipotecados e dramaticamente foram viver nas ruas.

A atual crise surgiu na órbita financeira estadunidense em meados de 2007, quando se verificaram grandes dificuldades de pagamento dos empréstimos *subprime*. Os empréstimos outorgados aos devedores insolventes incharam a lista de operações de alto risco primeiro e, posteriormente, provocaram uma alta inadimplência como uma bola de neve. Os buracos que apareceram em pequenos bancos norte-americanos tornaram-se grandes entidades e finalmente fizeram tremer todo o sistema internacional. No final de 2008, o colapso do [banco de investimentos] *Lehman Brothers* desencadeou um colapso de grande envergadura, que generalizou uma sensação de iminente desmoronamento. Essa impressão foi atenuada em relação ao ano passado [2009], pelo monumental montante de recursos destinados aos Estados com instituições financeiras quebradas. Como este alívio continuou em 2010 e a distensão perdura, alguns economistas começam a proclamar o fim do terremoto. (KATZ, 2010, tradução não-oficial, grifo original)¹⁰²

¹⁰² Texto no original: *La crisis actual irrumpió en la órbita financiera estadounidense a mitad del 2007, cuando se verificaron grandes dificultades de pago de los créditos subprime. Los préstamos otorgados a los deudores poco solventes engrosaron primero la lista de operaciones de alto riesgo y desataron posteriormente una bola de nieve de alta morosidad. Los agujeros que aparecieron en los pequeños bancos norteamericanos pasaron a las grandes entidades y finalmente hicieron temblar a todo el sistema internacional. A fines del 2008 el quebranto de Lehman Brothers desató un colapso de envergadura, que generalizó una sensación de inminente desmoronamiento. Esta impresión se atenuó durante el año pasado, por el monumental socorro que los estados otorgaron a las entidades quebradas. Como ese alivio ha continuado en el 2010 y la distensión perdura, algunos economistas ya proclaman el fin del terremoto* (KATZ, 2010).

A crise, inexoravelmente, é capaz de despertar todos os tipos de sentimentos. Do pessimismo ao otimismo, da alienação à preocupação, do fatalismo ao messianismo, mas dificilmente gera uma completa indiferença. Indiferentes à crise estão os pragmáticos que se acostumaram com a indiferença à humanidade ou então os que sofrem com a indiferença e já não conseguem enxergar a luz no fim do túnel. O beco é estreito, mas tem saída, o problema é conseguir decifrar o mapa e operacionalizar a viagem.

1.4 Cenários e dilemas do neoliberalismo e da tendência liberal social

A ideologia neoliberal ou o termo neoliberalismo advém de uma provocativa obra, “O caminho da servidão” de Hayek (1990), editada em 1944, que traduz, num momento oportuno, justamente na viragem de 1970, os princípios do livre mercado, propagados pelos “sobreviventes de um *laissez-faire* paleolítico e sem futuro. Dinossauros do livre-cambismo” (MORAES, 1999, p. 31). O pressuposto fundamental do neoliberalismo enveredou pela extinção das regras que orientavam as políticas sociais a partir do 2º Pós-Guerra e pela adoção de duas exigências gerais, “privatizar empresas estatais e serviços públicos (...) e criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados” (MORAES, 1999, p. 35).

Harvey (2000) e Antunes (1999) explicam o fenômeno temporal, entre 1945 e 1973, de expansão capitalista orientada pelo padrão de desenvolvimento fordista-keynesiano e que combinava o Estado de Bem-Estar Social e a expansão industrial com crescimento econômico estável. Isso redundou na elevação dos padrões materiais de vida dos trabalhadores, mas no final de década de 1960 e início dos anos 1970 (depois da famosa crise do petróleo) eclodiu um momento da crise estrutural do capital, decorrente de alguns fatores, tais como: a queda da taxa de lucros, o esgotamento do taylorismo/fordismo, a inflação e hipertrofia da esfera financeira, a maior concentração de capitais e a crise do *Welfare State*.

A partir dos anos 1970, a chamada “Era de Ouro” (HOBSBAWM, 1995, p. 253) entrou em crise. A face do mundo, no momento ulterior à II Guerra Mundial, mudou acentuadamente e um novo ciclo de desenvolvimento das forças produtivas, encabeçado pela automação e a microeletrônica e sob a primazia do capital financeiro, foi processado em níveis jamais vistos. E com a decadência das formas de organização produtiva anteriores se

redesenham novos perfis do trabalho, do proletariado, das instituições privadas de hegemonia, da luta de classes e das condições do fazer político. O estopim da crise queimou em direção à barbárie. As doutrinas e projetos hegemônicos da burguesia curvaram-se diante da incapacidade de superação da crise econômica de longo curso e o Estado de Bem-Estar foi fortemente atingido com a adoção do neoliberalismo como pensamento único. Com isso o capitalismo reciclou sua hegemonia, com fortes repercussões sobre as regulamentações e conquistas da classe trabalhadora.

A ideologia neoliberal prega o desmantelamento das regulações produzidas pelos Estados nacionais, mas acaba transferindo muitas dessas regulações (produção de normas, regras e leis) para uma esfera maior: as organizações multilaterais como o G-7, a OMC, o Banco Mundial, o FMI, dominadas pelos governos e banqueiros dos países capitalistas centrais (MORAES, 1999, p. 39).

No lastro dessas mudanças vimos os caminhos reformista e socialista erodirem progressivamente e a exaustão do padrão capitalista monopolista, articulado às determinações da crise do Estado de Bem-Estar, acompanhar essa irrupção passo a passo. A adoção do modelo de acumulação flexível e as metamorfoses da revolução tecnológica culminariam, duas décadas depois, na crise do “socialismo real” e no processo de despolitização das relações sociais no final da década de 1980, ingredientes que favoreceram a edificação da globalização sob a égide do neoliberalismo.

Diante de um quadro de regressão das conquistas democráticas nas últimas quatro décadas, visualiza-se uma combinação explosiva de processos sociais aviltantes para os segmentos da classe trabalhadora, destacados através da: (a) progressiva substituição do capital produtivo, pelo capital especulativo, via financeirização do capital; (b) economia do trabalho vivo em relação ao aumento do trabalho morto, concretizados com a introdução de inovações tecnológicas, da automação e da robótica, trazendo como consequências para a vida cotidiana dos trabalhadores a eliminação de postos de trabalho, o acirramento da competitividade, novas modalidades de contratação, o rebaixamento de salários, a terceirização, a polivalência e precárias condições de trabalho (NETTO, 1996); (c) com as palavras de Marilda Yamamoto (2000, p. 33), “a terceira revolução industrial vem acompanhada de profundas transformações mundiais” e como expressão do desenvolvimento do modo de produção capitalista tem, em seu bojo, amplos segmentos sobranes da população, a fragilização da luta e organização sindical e inseguranças – individual e coletiva – de várias ordens (emprego, renda, contratação etc.).

No campo da chamada “direita”, depois de polemizar com previsões sobre o “fim da história” e a ascensão da democracia liberal e do capitalismo global, Fukuyama advertiu sobre o papel desempenhado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais que enfatizaram uma série de medidas para reduzir os graus de intervenção estatal nas atividades econômicas:

[Em] Um pacote denominado ‘Consenso de Washington’ por um de seus criadores (...) ou ‘neoliberalismo’ por seus detratores na América Latina (...), os setores estatais dos países em desenvolvimento eram, em muitos casos, obstáculos ao crescimento e só poderiam ser corrigidos em longo prazo com a liberalização econômica. (FUKUYAMA, 2005, p. 19-20)

O modelo neoliberal adotado por Thatcher e Reagan, respectivamente na Inglaterra e nos EUA, apresentou, simultaneamente, elementos, normativas e campanhas baseadas em políticas de liberalização, desregulamentação e privatização como alternativa para o enfrentamento da crise dos “30 anos gloriosos” que asseguraram, além de hegemonia, mobilidade intercontinental a esses países. Nesse cenário, se intensificou um conjunto de medidas imperialistas que redefiniram e limitaram a responsabilidade e a intervenção do Estado, ampliando significativamente o papel do mercado como instância mediadora das relações sociais. O Estado “norte-americano” desempenhou um papel fundamental na guerra silenciosa contra os nódulos de resistência dos trabalhadores, que alterou a divisão social e sexual do trabalho, internacionalizou o capital monetário, erodiu as relações contratuais de emprego, precarizou fortemente as condições de trabalho, aumentou o desemprego, intensificou a extração de mais-valia e gerou o parasitismo em detrimento do capital produtivo (CHESNAIS, 1997).

Contudo, a partir da tese sustentada por Ellen Wood, da radical incongruência entre democracia e capitalismo, Sandra Teixeira (2012) destaca algumas experiências de resistência ao neoliberalismo e de luta democrática que, em linhas gerais, como no belo samba de Nelson Sargento, “agonizam, mas não morrem”. A autora destaca o movimento “*altermondialiste*”, que criou o Fórum Social Mundial, como um contraponto ao neoliberalismo e às formas tentaculares de dominação imperialista. Situa-o como “espaço de debate democrático de ideias, aprofundamento da reflexão, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil” (TEIXEIRA, 2012, p. 199).

Na esteira de iniciativas como essa, entende-se que o debate teórico sobre fundo público pode e deve ser apropriado, ao máximo, pelos movimentos sociais progressistas no

intuito de instrumentalizar e mobilizar outros segmentos sociais e profissionais sobre o caráter classista e contraditório do fundo público na medida em que este tema se funde, sob a bandeira do “interesse geral” do Estado, aos aspectos econômicos e ideológicos da hegemonia. Evidencia-se, com isso, a contradição fundamental da economia de mercado que atua, na esfera do poder, como um “bumerangue”, e por meio de seus mecanismos, tem um impacto que, “além dos efeitos diretos sobre os trabalhadores”, revela “uma contradição entre as funções reguladoras do mercado e sua capacidade de ‘socialização’” (WOOD, 2003, p. 247).

São muitas perguntas no ar. Qual é o nosso papel como intelectuais?¹⁰³ E como militantes? Pedra sobre pedra, como construir o caminho do socialismo e incinerar as folhas

¹⁰³ Para Marildo Menegat “não se faz pensamento crítico e revolucionário na universidade”. Aponta, também que para tentar analisar a realidade atual, “com o material de Marx é impossível”, e, para tal, utiliza também alguns argumentos de Robert Kurz (1996): “a antiga luta de classes em torno de salários, condições de trabalho, reformas sociais etc., pressupunha não apenas o sistema de produção de mercadorias, mas também sua capacidade social objetiva de reprodução. Mesmo a ameaça implícita da alternativa ao sistema, calcada no socialismo de Estado, estava longe de transcender as categorias da moderna produção de mercadorias. Agora se torna cada vez mais claro que o fim do sonho representado pelo socialismo de Estado caminha de mãos dadas com o fim da capacidade de reprodução social de todos os sistemas produtores de mercadorias, inclusive em sua variante ocidental”. Marildo Menegat, iluminado por uma concepção filosófica crítica, porém diferente, não abdica das utopias, apenas demonstra um pessimismo fatalista, como se o capitalismo tivesse alcançado uma fase decrépita ou que estivesse “cavando sua própria sepultura”. Suas reflexões guardam algumas aproximações com o que vem acontecendo nos movimentos políticos do Brasil. Um levante popular começou em São Paulo com a rejeição pelo aumento das tarifas de ônibus, em R\$ 20 centavos (ou seja, desvio do fundo público para setores privados, algo que será tratado no capítulo 2), e alcançou proporções impensáveis até pouco tempo, levando mais de 1 milhão de pessoas às ruas do Rio de Janeiro no inverno de 2013. As primeiras opiniões sobre tudo que aconteceu estão sendo realizadas e as hostilidades sofridas pelos militantes de partidos, bem como o caráter pós-modernista que envolve a postura de segmentos, que parecem ter enterrado os professores e os livros de história, ao negligenciar as bandeiras “vermelhas” e demais partidos de esquerda, demonstram que “quase todos os jovens de hoje crescem numa espécie de presente contínuo, sem qualquer relação orgânica com o passado público da época em que vivem. Por isso os historiadores (...) tornam-se mais importantes no fim do segundo milênio [e no início do século XXI]” (HOBSBAWM, 1995, p. 13). Já o filósofo alemão chama atenção para a seguinte questão: “os atores sociais, nesse contexto, não podem mais ser ‘sujeitos de classe’, constituídos a priori e, portanto, presos à forma-mercadoria, mas apenas um movimento de emancipação social que se constitui a si próprio. Tal movimento não assumirá mais a forma de um partido político, mas a de um sistema coligado de iniciativas sociais em diversos planos, cujo denominador comum não é apenas a crítica social do mercado e do Estado, mas também um respectivo momento prático e vivencial de desvinculação do mercado, do dinheiro e do Estado” (KURZ, 1996). Embora o pensamento de Kurz faça sentido no contexto atual, tenho acordo com Eagleton (2006) e Coutinho (2002) quando exprimem a capacidade do partido como aglutinador das demandas sociais, mas não só no formato tradicional de organização e tática de luta. Nesse sentido, os partidos de esquerda têm uma tarefa urgente, a de construir uma ampla frente de lutas que tenha uma pauta comum e que envolva: 1) a redução da jornada de trabalho; 2) o tensionamento permanente do fundo público (a reivindicação pela tarifa zero é muito pertinente, por sinal); 3) a desapropriação de terras improdutivas e a apropriação dos prédios públicos, bem como a 4) a intensificação de ações políticas e práticas pedagógicas (junto às mulheres, aos negros e à população LGBT) no intuito de fortalecer, também, o discurso e a mobilização dos atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e as próprias crianças e adolescentes envolvidas nesse processo. Por fim, Menegat nos ensina que: “o marxista deve interpretar a realidade para transformá-la e o nosso desafio é caminhar com Marx e para além de Marx” (anotações de aula do dia 28/01/2013). É importante salientar que Alain Lipietz, importante interlocutor da escola da regulação francesa, destaca os aspectos da divisão social do trabalho como, por exemplo, o “paradigma tecnológico”, as condições de produtividade e os mecanismos de estabilidade do sistema e que esses corroboram com a crise do capital. Ao final do livro aponta como alternativa a “ecologia

secas da desesperança e resignação? Será que os socialistas brasileiros têm um projeto de nação? Na arena de disputas e negociações, são tracejadas veleidades que encobrem a realidade com o objetivo de manutenção de determinado bloco no poder. E como superar a “questão social”, a violência, a corrupção, a destruição ecológica? É possível superar a crise? Inexiste uma solução, uma receita palpável ou experiência a ser seguida, “as saídas dessa crise ainda estão em disputa, do ponto de vista teórico-ideológico e também prático político” (BEHRING, 2012, p. 175).

É importante mencionar que, diante do esgotamento das saídas reformistas, os dilemas envoltos na figura disforme do capitalismo são adensados pelos efeitos da crise que vem colocando em xeque a sua própria legitimidade e capturando exponencialmente o fundo público como alimento necessário para sua sustentação (WALLERSTEIN, 2003), mas até quando? Reforma social, revolução, barbárie, civilização, capitalismo, socialismo, o que fazer? “A lição que talvez sejamos forçados a aprender é que em nossas atuais condições econômicas e políticas, um capitalismo humano, ‘social’ e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico que o socialismo” (WOOD, 2003, p. 250).

Alguns desses fenômenos são oriundos de um processo destilado nos últimos quarenta anos, com base na erosão das bases constitutivas do *Welfare State* e no redimensionamento do padrão de financiamento público da economia. Os pilares de sustentação dos princípios keynesianos e todas as propostas de planificação e equilíbrio da economia foram substituídos avassaladoramente por medidas de ajuste, adormecidas, porém jamais esquecidas pelos signatários do liberalismo. Cabe ressaltar que na atualidade, para além de maniqueísmos, são apontadas algumas saídas que ocultam o papel das classes sociais em nome do reconhecimento propagado por perspectivas “pós-modernas” e que têm exigido maior atenção dos interlocutores da tradição crítica e marxista: “a atual preocupação com a diversidade e a fragmentação “pós modernas” expressa sem dúvida uma realidade do capitalismo contemporâneo, mas é uma realidade vista através das lentes deformadoras da ideologia” (WOOD, 2003, p. 223).

1.4.1 Gestão da crise do século XXI e os impactos nas políticas sociais

política” e considera que “é muito possível que o marxismo enquanto teoria social (convenientemente reelaborada) se mostre mais útil do que se imagina hoje” (LIPIETZ, 1991, p. 236).

O gerencialismo neoliberal, sob a égide da “mundialização do capital”, opera em pelo menos duas frentes distintas e entrelaçadas, uma internacional e outra nacional, circunscrita aos países de desenvolvimento periférico. Na primeira frente visualizou-se a ênfase na submissão dos governos nacionais aos ditames do mercado financeiro mundial. Essa saída naturalizou miticamente o processo de globalização ou mundialização, como se essa fosse uma onda impossível de ser contornada: “a mundialização do capital é, mais do que qualquer outra, a do capital monetário, o que conserve a forma dinheiro, valorizando-se no interior da esfera financeira, mas nutrindo-se de punções sobre os rendimentos criados no curso da produção do valor e de mais valia” (CHESNAIS, 1997, p, 31).

A segunda frente tem como alvo a seguridade social, postulada na Constituição Federal brasileira. Prova do florescimento de uma proposta periférica de Bem-Estar Social a CF, mesmo com as suas limitações, é despetalada abruptamente, perdendo sua delgada sustentação (os gastos com educação, além dos gastos com previdência, saúde e assistência social não chegam a 35% dos gastos nacionais). A focalização, a seletividade e o combate à pobreza (BEHRING e BOSCHETTI, 2007; MAURIEL, 2006; WERNECK VIANNA, 2005; IVO, 2004) perfazem as estratégias de esmaecimento do caráter universalista das políticas sociais, sob uma suspeitíssima alegoria da escassez de recursos financeiros, transferindo responsabilidades para entidades da sociedade civil, famílias e indivíduos. Essas responsabilidades “compartilhadas” brotam como se fossem “sementes geneticamente modificadas”, e aparecem como grandes “novidades” no estabelecimento das políticas sociais atingindo frontalmente ao fundo público. Assim sendo, “focalizar é estabelecer mecanismos e critérios idôneos para delimitar “quem” tem direito aos serviços básicos que se outorgam como subsídio público” (IVO, 2004, p. 61).

Focalização na pobreza é uma preocupação dos organismos internacionais, como o Banco Mundial (BIRD). O conjunto de documentos, elaborados pelo BIRD, atenta para o fomento e a promoção de políticas de combate à pobreza, sempre articuladas aos governos nacionais que dependem de seus empréstimos (SIQUEIRA, 2011; SANTOS JÚNIOR, 2010). Como a maioria das crianças e adolescentes é pobre, o movimento focalizado, das políticas de transferência de renda, deve ser analisado com cautela, pois ao tencionar o atendimento dos segmentos mais pobres podemos abrir brechas que favorecem os nossos próprios algozes. Há um delineamento paradoxal nas ações do governo: à medida que crescem as políticas e programas de alívio da pobreza deveria aumentar o quantitativo de usuários a serem encaminhados “para uma ‘*porta de saída*’ (na verdade, de saída *pelos fundos*), em função de

que a passagem por estes programas não cria possibilidades, estratégias e medidas que garantam ao usuário a superação da sua condição de pobreza absoluta” (SIQUEIRA, 2011, p. 90).

A relação entre o fundo público e as políticas destinadas às crianças e aos adolescentes, aliás, é uma preocupação, que mesmo não sendo explicitada enfaticamente no decorrer desse capítulo, como será adiante, é a chave de referência desse trabalho e da luta política nos enfrentamentos cotidianos no presente e no futuro. A educação pública, a trajetória de vida na família, o preconceito racial e as estratégias de sobrevivência das crianças e dos adolescentes que vivem, por exemplo, nos abrigos, são atravessadas por aspectos que envolvem a alienação¹⁰⁴ e o pós-modernismo. Esse pós-modernismo, envolvente e descompromissado, é motivado pela crença na falência dos movimentos políticos (EAGLETON, 1996) ou na falácia das soluções transcendentais e que não almejam um horizonte possível, para além das montanhas da indignação; sendo assim, reforçam comportamentos resignados e aquiescentes e, no limite, cultivam formas de preconceitos, racismos e xenofobia.

A cultura política é influenciada pela sociabilidade do capital, pela alienação do trabalho assalariado e pela transformação da exceção em regra, e do direito em favor ou privilégio e, por isso, o conceito de aquiescência:

Repousa na percepção de que vivemos um fenômeno genuíno, mais profundo e denso se comparado à apatia, e justamente por isso necessitamos de uma outra terminologia para tentar entendê-lo em toda a sua complexidade. Neste sentido, cabe ressaltar que o indivíduo *apático* não age, nunca é ativo protagonista dos acontecimentos políticos, mas acompanha-os como espectador passivo e, frequentemente, ignora-os inteiramente. Já no que tange ao indivíduo *aquiescente* percebemos uma significativa diferença. Ele é capaz de agir. Apresenta um tipo de ação adequada ao quadro atual de degradação das relações sociais, ou seja, uma ação individualista, de caráter negativo, em benefício próprio, na qual esse mesmo indivíduo deixa de acreditar na possibilidade de transformação sociopolítica, gerando assim crises de ceticismo a respeito dos recursos estabelecidos para catalisar

¹⁰⁴ A reificação desumana, a abstração pela forma mercadoria e os impasses na formação da consciência (LUKÁCS, 1979 a) quando conectados aos ambientes marcados pelo individualismo, pelo hedonismo e pelo universo paralelo do mundo virtual, dificultam ainda mais qualquer tipo de protagonismo juvenil. Na sociedade capitalista, o fetichismo é inerente a todas as manifestações ideológicas (Ibidem, p. 28). As relações entre os homens e mulheres não devem expressar um caráter esvaziado de humanidade. Porém, a alienação, constitutiva do modo de produção capitalista, não revela o drama de crianças e adolescentes que, mesmo depois de enfrentarem ameaças de vida, noites mal dormidas, fome, frio e medo, ainda assim, conseguem sorrir! Para exemplificar tais afirmações é necessário voltar um pouco no tempo, mais especificamente nas experiências de trabalho como educador social em abrigos. Pude admirar o heroísmo desses meninos e identificar o contraste com alguns aspectos da educação formal. Quando eram indagados sobre coisas consideradas “simples”, para um adolescente de 12 anos, como escrever o próprio nome, eles escondiam o rosto de vergonha por que não eram alfabetizados. Foi constatado que algumas crianças e adolescentes conseguiam associar a vírgula (símbolo de uma poderosa marca de artigos esportivos) ao nome *Nike* e vice-versa, sem muitas vezes conhecerem sequer as letras constituintes do seu próprio nome (LIMA, 2001).

opiniões e efetivamente influir nas decisões de poder. Dito de outra maneira, a patia gera *inação* enquanto aquiescência gera *ação*, mesmo que esta seja conformista e autocentrada (GOMES, 2008, p. 20).

Todavia, verifica-se que a redução dos padrões de vida oriunda do neoliberalismo, assinala, dentre outros, não apenas o desemprego ou as dificuldades referentes à garantia da satisfação de necessidades humanas, mas uma direção governamental, ou uma “diretriz política”, em termos gramscianos, que engloba a retração e mercantilização das políticas sociais, a alta tributação da classe trabalhadora (numa tentativa inglória de frear os impactos da dívida pública), o incentivo ao endividamento pessoal, por meio de empréstimos e facilidades de crédito (imprescindíveis ao atendimento das determinações do mercado e de uma cidadania consumista) e os conflitos distributivos.

Pelo menos três características dos conflitos distributivos merecem destaque. Uma está assentada na análise de Sônia Fleury (1994). A autora, pautada pela obra de Esping-Andersen, sugere que os esforços da classe dominante, ao criar obstáculos para o atendimento dos interesses da classe trabalhadora, se justificariam no intuito de impedir a institucionalização de um determinado padrão de vida, para além dos desígnios do mercado, por meio de políticas sociais amplas universais e que isso significaria a “alteração do poder em direção às classes sociais desfavorecidas” (Ibidem, p. 115). Anete Ivo explica os desdobramentos das políticas adotadas pelos governos e que elas operam em uma *focalização da focalização*. Ou seja, à medida que as aplicações governamentais selecionam a partir de critérios de elegibilidade cada vez mais restritivos, é legitimada uma série de “discriminações involuntárias no atendimento em populações igualmente ou até mais carentes e acirrando o conflito redistributivo na base da pobreza entre os que acedem e os que não acedem aos benefícios dos programas” (IVO, 2004, p. 63). E, por último, incentivados pela exacerbação do consumo e por ameaças cotidianas ao patrimônio privado, os “conflitos distributivos”¹⁰⁵ revelam a tensão entre o poder de consumo e a propriedade privada e se expressam em diferentes tipos de delitos. De tal modo, “o banditismo desafia simultaneamente a ordem econômica, a social e a política, ao desafiar os que têm ou aspiram ter o poder, a lei e o controle dos recursos” (HOBSBAWN, 2000, p. 21).

¹⁰⁵ Conflitos que se materializam em “criminalidade”, porém, inspirado na criminologia crítica: “não foram os ‘criminosos’ que produziram a violência, mas, sobretudo, os poderosos que ‘criaram’ a criminalidade. Tendo imposto condições de desigualdade e de aproveitamento, tendo despojado violentamente populações inteiras de seus bens (...) e da propriedade dos seus corpos, os grupos dominantes, então, impuseram, com as leis e com o poder institucional, a manutenção daquelas condições e definiram como ‘criminosos’ os despossuídos errantes, os escravos desobedientes ou ociosos, os subalternos indisciplinados ou rebeldes” (BARATA, 2003, p. 32).

Nas diretrizes políticas do neoliberalismo, o delito não é a prática isolada de indivíduos que, direta e indiretamente, questionam a sociabilidade do capital e a legitimidade da propriedade privada, mas é uma prática do governo, que captura o fundo público, em suas relações com as empresas, indústrias e corporações financeiras, sem socializá-lo com os produtores da riqueza, ou seja, os trabalhadores. O neoliberalismo expressa a ideologia camaleônica de um projeto de governo capaz de infirmar, em seu discurso, o conteúdo progressista de determinadas conquistas da classe trabalhadora, tratando indistintamente, formulações caras ao movimento socialista, como a democracia, a reforma e a solidariedade. Reginaldo Moraes (1999) traz algumas ilustrações de argumentos e discursos de Friedrich August Von Hayek; o intelectual, quando perguntado sobre as relações com regimes ditatoriais violentos, como o do general Augusto Pinochet, e a compatibilidade entre os ideais liberais e a preservação da liberdade, respondeu da seguinte maneira:

O oposto de democracia é governo autoritário; o de liberalismo é totalitarismo. Nenhum dos dois sistemas exclui necessariamente o oposto do outro: a democracia pode exercer poderes totalitários, e um governo autoritário pode agir com base em princípios liberais. Uma sociedade livre requer certas morais que em última **instância se reduzem à manutenção das vidas**; não à manutenção de todas as vidas, porque poderia ser necessário sacrificar vidas individuais para preservar um número maior de outras vidas. **Portanto, as únicas normas morais são as que levam ao "cálculo de vidas": a propriedade e o contrato.** A exigência de se preservar o maior número de vidas não significa que todas as vidas sejam consideradas igualmente importantes (HAYEK apud MORAES, 1999, p. 83 grifos nossos).

Numa onda moralizante sintomática, os impulsos neoliberais no Brasil e na América Latina refrearam ou impediram o curso de experiências de Bem-Estar. Atacaram impiedosamente as conquistas duramente conquistadas pelos trabalhadores, assim como os direitos democráticos e sociais. Num universo de incertezas, a crise despontou em vários aspectos: “dramas, inflação, falências, desemprego, degradação das profissões e dos estratos sociais” (MORAES, 1999, p. 134). As políticas socialmente regressivas adotadas por Ronald Reagan e Margaret Thatcher nos países centrais, ou pelo sanguinário Pinochet no Chile e pelo governo FHC no Brasil, desregulamentaram a economia e criminalizaram os movimentos da classe trabalhadora por meio de um leque diversificado: “decretos antigreves, penalização dos sindicatos, manipulação de informações (...), suspensão de garantias constitucionais, subtração de decisões econômicas de grande porte ao controle público (seja pela via da privatização, seja pela desregulamentação legal)” (Ibidem).

Porém, pode-se considerar que a hegemonia estadunidense e a cantilena neoliberal foram abaladas pela mais profunda e impactante crise que se abateu sobre a superpotência

imperialista dos esportes olímpicos, do *fast food* e da guerra – a crise imobiliária de 2008. O pânico mundial instaurado se deve em grande medida pelo terrorismo da perda dos imóveis (mais de 2 milhões), principalmente da população branca, da necessidade de ajuda do Estado, sempre tão combatido pelos fundamentalistas do mercado, de cifras superiores aos trilhões de dólares. Esse foi um duro golpe de *Wall Street* para com o governo e, principalmente, o conjunto de trabalhadores estadunidenses (HARVEY, 2011).

A angústia vivida no início do século XXI pelos grandes conglomerados populacionais em praticamente todo mundo, com maior representatividade dos segmentos pauperizados da classe trabalhadora, revela desdobramentos da crise estrutural do capital que incidem na degradação das condições objetivas e subjetivas das massas e no “ressurgimento e permanência do desemprego, precariedade das condições primárias de existência, destruição da proteção social, ressurgimento da fome ou, mesmo onde não há fome, novas epidemias, nova decadência tanto individual quanto social” (CHESNAIS, 1997).

As reflexões sobre o capitalismo mundial sinalizam contextos nada animadores e as rupturas em todos os âmbitos da vida social, provenientes da globalização, e a multipolaridade, substitutiva da bipolaridade que demarcou o cenário da Guerra Fria, presente na nova estrutura de organização e regulação das relações internacionais (IANNI, 2004). Nesse novo ordenamento figuram os países consolidados na lógica do “federalismo mundial”, como os integrantes da União Europeia, juntamente aos países “emergentes”, como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – BRICS –, que despontam na organização da geopolítica como dinamizadores da abertura de mercados, empreendimentos governamentais predominantemente privados e que em suas contradições fazem prevalecer os interesses da hegemonia do capital em detrimentos de classes e grupos subalternos (IANNI, 2004, p. 65). As políticas de combate à pobreza, a intervenção robusta do Estado na economia mundial, frustrando os determinismos neoliberais, a multipolaridade mundial e os ventos ideológicos que sopram apontando para uma espécie de “*risorgimento keynesiano*” para aplacar os efeitos da crise corroboram para a manutenção ideológica que concebe a possibilidade de humanizar o capitalismo.

Segundo Robert Brenner (2003), as “bolhas imobiliárias” e o fim da vantagem relativa dos EUA sentenciam o momento declinante de sua hegemonia. Questionamentos e indagações surgem com os acontecimentos que marcam a crise de 2008. Diante da cultura política antiestatizante que marca a formação social, política e econômica dos EUA pode-se,

atualmente, diante do colapso financeiro, considerar o Estado “norte-americano” robusto ou frágil?

A fragilidade ou a robustez¹⁰⁶ será verificada de acordo com os interesses em disputa. De acordo com a literatura estudada, “as instituições americanas são concebidas deliberadamente para enfraquecer ou limitar o exercício do poder do Estado” (FUKUYAMA, 2005, p. 20); porém, se pensarmos na crise atual, é algo controverso, pois existem interesses políticos distintos de setores que, mesmo defendendo uma economia de mercado ou a redução do intervencionismo estatal nas atividades consideradas rentáveis, sinalizam a necessidade de uma maior intervenção estatal. Todavia, se configura um equívoco teórico e político sinalizar ser o neoliberalismo uma “ausência completa do Estado”. No quesito punição e coerção, a cultura estadunidense reforça a conceituação weberiana de Estado como uma comunidade humana que reivindica o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território (FUKUYAMA, 2005).

Ou seja, tomando como exemplo o caso brasileiro, que vem a cada dia se *americanizando* (WERNECK VIANNA, 1998), temos a Constituição Federal de 1988, que ratifica conquistas dos trabalhadores, estabelecendo garantias, advindas dos direitos sociais fundamentais – amplos e universais – como a educação e a seguridade social. Porém atualmente se constata a tendência firmada na abrangência limitada da intervenção estatal aos mais pobres e vulneráveis, focalizada nos segmentos “incapazes¹⁰⁷”, introduzindo uma rígida e assimétrica disciplina fiscal, caracterizada por Netto (1995) como “Estado mínimo para o social”.

Diante do retrocesso na sociabilidade de segmentos pobres e juvenis, do processo de culpabilização moral dos indivíduos e criminalização da pobreza, tais elementos são desdobrados em situações de desigualdade social, perpetuadas em virtude de a propriedade privada ser exclusividade de determinados segmentos como um direito civil e não social. Percebe-se, como isso, a ampliação de mecanismos de segurança, enclausuramento e eliminação física, com evidência do enrijecimento estatal para assegurar e manter a reprodução ampliada do capital. Portanto, ao ser reiterado o artifício do uso legítimo da força,

¹⁰⁶ Wallerstein sentencia que “o uso aberto da força pelo aparato estatal para controlar a força de trabalho interna – uma técnica cara e desestabilizadora – é mais frequentemente um sinal de fraqueza do que de força” (Ibidem, p. 49).

¹⁰⁷ A incapacidade é polarizada pela construção de habilitações e a pobreza aparece “como um conjunto de incapacidades individuais para levar a vida, e o indivíduo é entendido a partir de sua própria capacidade de ação” (MAURIEL, 2006, p. 62 grifos da autora).

o Estado “norte-americano” é poderoso, e nesse caso, “Estado máximo para o capital” (NETTO, 1995, p. 81).

É digno de registro que a direção do reformismo na Europa preconizava “um progresso gradual em direção a transformações estruturais” e a socialdemocracia “deixou de ser um movimento reformista [principalmente no Brasil]” (PRZEWORSKI, 1991, p. 58). Os processos que envolvem reforma e revolução, aliás, não são “cartas fora do baralho” da esquerda brasileira. Provavelmente, pelo caráter retardatário do capitalismo e fragilidade das instituições democráticas, o processo de reforma e revolução, seja o mais apropriado para pensar a realidade de um país em que o fundo público, historicamente, “favoreceu a acumulação de capital e apresenta características regressivas, tanto no lado do financiamento tributário, quanto na destinação dos recursos” (SALVADOR, 2010 a, p. 617) e, em linhas gerais, isso significa que os beneficiários da seguridade social pagam direta ou indiretamente seus benefícios.

Pensar reforma e revolução é também produzir intelectualmente, para reforçar as trincheiras de luta e lutar nessas trincheiras para alimentar a produção intelectual, que também faz parte das lutas de resistência, que alimentam as utopias e rumam em direção ao socialismo.

A crise se explica por múltiplos fatores: 1) pelo crescimento exponencial dos sacrifícios da classe trabalhadora, ou seja, da tributação brutal imposta aos trabalhadores, em detrimento do comportamento salvacionista do Estado em relação ao capital e aos banqueiros¹⁰⁸; 2) pelos efeitos insaciáveis do crédito bancário (BRENNER, 2003), que contribuíram para intensificação da especulação imobiliária e essa trouxe, como consequência, a crise financeira, que segundo Harvey (2011, p. 18) serve “para racionalizar as irracionalidades do capitalismo”; 3) pela feminização do proletariado e sobrecarga imposta às mulheres no desenho das políticas sociais, que envolve a criminalização do aborto e as dificuldades no atendimento de saúde, principalmente das gestantes adolescentes; 4) pelo incremento da indústria do cartão de crédito para impulsionar o consumo e o aumento do endividamento pessoal (vale lembrar que o cartão de crédito foi considerado um símbolo de

¹⁰⁸ Cabe ressaltar num país de desenvolvimento periférico, como o Brasil, a desnacionalização ou o deslocamento da propriedade nacional para o capital estrangeiro. Porém, esse processo de enfraquecimento do capital nacional tem suas exceções nos ora intitulados “barões da privatização”, “que se beneficiaram muito do processo, por sua capacidade de alavancar recursos nacionais e internacionais, e até mesmo do BNDES, a exemplo dos que seguem: Steinbruch, Opportunity, Organizações Globo, Grupo Votorantim, Jereissati, Odebrecht, dentre outros” (BEHRING, 2003, p. 233).

distinção social, mas agora é distribuído inadvertidamente, nas ruas, nos templos do consumo e alhures).

O diálogo de Harvey (2011) e Arrighi (1996) com os regulacionistas incide numa noção de crise sistêmica em que o capital financeiro vem adquirindo maior ênfase que o capital produtivo. O endividamento público também configura uma estratégia, muito estimulada por sinal. Há, inclusive, uma frase jocosa, proferida pelo chefe do Citibank, que diz assim: “países não podem desaparecer – você sempre sabe onde encontrá-los em caso de dificuldade” (HARVEY, 2011, p. 24).

Os quatro tópicos supramencionados estão intimamente vinculados à dinâmica do capital portador de juros. A expressão mais imediata ou que assevera os desdobramentos dessa crise é que os recursos provenientes dos fundos públicos são capturados reverberando em um desmonte sem precedentes das políticas sociais constituídas ao longo das últimas cinco décadas e por uma financeirização da previdência social, da saúde, com uma ínfima quantia de recursos para a assistência social, instituindo por fórceps a contrarreforma. Embora essa seja uma tendência internacional com a crise de 2008, no Brasil seus contornos são ainda mais dramáticos, pois impediu que se consolidasse uma noção de proteção social ampla, universalista e com financiamento robusto, conforme os ordenamentos jurídicos em vigor.

Neste contexto, são drenadas do fundo público, o que quer dizer de grande parte dos recursos oriundos da classe trabalhadora, grandes somas para a remuneração do capital portador de juros. Isso é feito por meio do capital fictício, forma exacerbada do fetiche do capital portador de juros e que tem na dívida pública sua principal forma de atuação. O endividamento público tem se tornado um mecanismo de manipulação e controle do Estado de que lança mão a oligarquia burguesa, em meio à correlação de forças presente no cenário contemporâneo, o qual se apresenta mais favorável à atenção dos interesses do grande capital (SILVA, 2011, p. 82).

Além disso, para reforçar as manobras do capital especulativo, com as taxas crescentes de juros que tendem a configurar a face predatória do capital financeiro, os detentores do poder e do capital produtivo, que geram o valor, passaram a demarcar enfaticamente, de acordo com as vantagens oferecidas e as necessidades privadas, as áreas políticas, geográficas e ambientais mais favoráveis para seu desenvolvimento (ACSELRAD e BEZERRA, 2010). Mesmo compreendendo a magnitude da crise estrutural do capital, José Paulo Netto (1995) aponta para a improcedência de um colapso catastrófico, mas não elimina o cenário “de cronificação da crise que torne a barbarização da vida social um dado banal da cotidianidade” (NETTO, 1995, p. 84), nem descarta as diferenças em que repousam as análises de Robert Kurz (1992), para o qual o processo em curso é muito mais grave do que é anunciado e

caminha numa prospecção, bastante pessimista, em direção ao colapso¹⁰⁹. Os capitais internacionais desterritorializam-se e, nos planos de desenvolvimento nacional e regional, subvertem o papel regulador do Estado, utilizando de expedientes torpes e de chantagens político-econômicas saqueando, em transação ditas legais, o fundo público e, assim sendo,

Se não conseguirem vantagens fiscais, terrenos de graça, flexibilização de normas ambientais, urbanísticas e sociais, também se deslocalizam, punindo, conseqüentemente, os estados e municípios onde é maior o empenho em preservar conquistas sociais e ambientais (...). Ou seja, neste quadro político-institucional, os capitais conseguem, em níveis antes desconhecidos, internalizar a capacidade de desorganizar a sociedade, punindo com a falta de investimentos os espaços mais organizados, e premiando, por outro lado, com seus recursos, os menos organizados. (ACSELRAD e BEZERRA, 2010, p. 183)

O espriar da onda consumista é um grande disparate e os discursos de sustentabilidade, preservação da natureza, alinhavados pelos complexos industriais, governos e diversas organizações nacionais e internacionais configuram um considerável contrassenso. Os processos de descartabilidade das coisas, das relações humanas, aliados ao agudo processo de inovação tecnológica, que cria uma sensação de eterna obsolescência, forjam, a cada dia, uma sociabilidade irracional em que as pessoas trocam repetidas vezes de carro, de televisão, de computador e a grande maioria, principalmente, substitui frequente o aparelho celular. Isso, sem dúvidas, esbarra na sustentabilidade do próprio planeta e cabe a provocação de que o que está em jogo não é só a questão do pleno emprego, do desemprego, mas o aprofundamento da luta de classes, em níveis interplanetários, o que nos remete ao questionamento da necessidade do uso, cada vez maior, dos fundos públicos na formação dos aparelhos coercitivos de hegemonia para administrar a pobreza e delinear a face penal do Estado, bem como amenizar os impactos deletérios e os custos ecológicos tangenciados pelo padrão destrutivo da civilização moderna¹¹⁰.

¹⁰⁹ As experiências genéticas com clones e a alteração de sementes, o esgotamento dos recursos naturais, dentre outros, abalam o sistema. A natureza em ruínas significa que “a força destrutiva desses complexos entrelaçados e sua dinâmica alucinada há muito ultrapassaram a linha vermelha atrás da qual iniciam as “catástrofes naturais” causadas pela economia e ciência. Ao atingirem o capitalismo científico e a ciência capitalista certas fronteiras naturais e ao tentarem rompê-las à força, sua lógica reducionista e mecanicista ameaça transformar-se, para além da insidiosa destruição dos fundamentos naturais da vida, na criação de tecnologias francamente apocalípticas de autodestruição” (KURZ, 2001).

¹¹⁰ As tendências catastróficas anunciadas por Kurz, para além de qualquer política autossustentável, indicam a necessidade de superação da sociabilidade burguesa, com todos os avanços tecnológicos, e o estabelecimento de um *modus vivendi* aproximado como na canção imortalizada na voz de Rita Lee: “um dia volto a ser índio / viver pelado, pintado de verde / num eterno domingo, / ser um bicho preguiça (...) / e tomar banho de sol”. Essa mediação segue na mesma linha do que é propagado por Marildo Menegat, pois é impossível pensar em emancipação humana sem nos remetermos, por exemplo, à força produtiva de automóveis que só sobrevivem reabastecidos por combustível fóssil e que três princípios demarcam essa inflexão: 1) não podemos retirar da natureza aquilo que ela não pode oferecer; 2) há urgência na abolição da produção e do consumo das coisas que

O lixo tóxico, cinicamente exportado para os países com falta de divisas, volta por meio dos circuitos ecológicos. A destruição de gigantes sistemas ecológicos fechados nos Estados devedores empobrecidos ameaça provocar catástrofes climáticas e naturais que atingirão toda a humanidade e das quais nenhum dinheiro do mundo poderá preservar os “ricos” (KURZ, 1992, p. 190).

Há um lado concreto e abstrato do caráter multifatorial da crise. Com o *debaclê* do “socialismo real” os “inimigos” são outros. Eles cumprem uma função precisa, a de alimentar o jogo maniqueísta, do bem contra o mal, cristalizado nas relações internacionais e na estratégia de intervenção militar estadunidense ou da “polícia planetária capitalista” (KURZ, 1992, p. 191). Seja na guerra do Golfo, no Afeganistão, no Haiti, na Colômbia ou até mesmo no Brasil, já que os movimentos sociais – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, o MST – que mais incomodam são justamente aqueles arbitrariamente intitulados de terroristas: a guerra ao “terror”, principalmente após o evento de 11 de setembro de 2001, é intensificada. Não chega a ser um “Estado Penal” generalizado, como nos alertou Lôic Wacquant (2005), mas uma tendência de organização estatal ou um “Estado de face penal”¹¹¹ que se retroalimenta em meio às disputas pelo fundo público, no maior ou menor consentimento da classe trabalhadora e na luta para erodir processos de democratização no Estado capitalista.

Henri Acselrad e Gustavo Bezerra (2010) sentenciam que a mobilidade locacional desses grandes capitais se dá mediante ao agravamento de formatos destrutivos de desenvolvimento e que as tendências atuais apontam para o dinamismo da economia, que se locupleta à custa de renúncias fiscais, créditos facilitados e em abundância, pela interferência do Estado em infraestrutura¹¹² e por vultosas doações governamentais. Dois exemplos utilizados pelos autores, a partir das experiências da Aracruz (celulose) e a EBX (siderúrgica), dão a magnitude do problema político e ideológico que extrapola qualquer tipo de soberania do Estado, fato, inclusive, que, não só movimentos sociais, mas pesquisadores das

não são úteis; 3) necessariamente seremos obrigados a retomar as formas de sociabilidade dos homens às formas mais primitivas (anotações de sala de aula, 17/12/2012).

¹¹¹ A violência do Estado é constitutiva da sociabilidade capitalista. E essa “face penal do Estado” é uma inflexão realizada por Elaine Behring em palestra proferida na mesa redonda intitulada: “Transformações do Estado e os rebatimentos no Serviço Social”, no I encontro internacional de Política Social e 8º Encontro Nacional de Política Social, realizado em Vitória – ES, no dia 13 de junho de 2013.

¹¹² O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – é exemplar, pois favorece o capital financeiro, e contribuiu para manutenção da hegemonia neoliberal. Um texto crítico, de autoria de Marcelo Braz (2007), demonstra a lógica da supremacia financeira do governo em detrimento da diminuição da pobreza absoluta ou do exército industrial de reserva.

universidades vêm enfrentando¹¹³. Essa mobilidade locacional dos investimentos vem acompanhada da destituição dos direitos sociais, um pré-requisito do processo de acumulação ampliada de capital e da utilização de práticas que expõem experiências sustentáveis e de subsistência em detrimento do desenvolvimento, custe o que custar, ou seja, a “siderurgia, lixo químico, lixo eletrônico, (...) em detrimento de formas socioprodutivas não hegemônicas de pequenos agricultores, pescadores, quilombolas, comunidade indígenas, sem-terra etc.” (ACSELRAD e BEZERRA, 2010, p. 205).

Nos países de “desindustrialização endividada” (KURZ, 1992, p. 200), a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, o desemprego e a pobreza são processos disseminados como um “tumor maligno” que se manifesta em “zonas de pobreza com caráter de guetos, nos centros urbanos” (Ibidem). O segmento infanto-juvenil, dos estratos pauperizados da classe trabalhadora, são as maiores vítimas do cenário acima descrito, tanto no que tange ao desemprego como na submissão à violência estrutural. Cabe salientar que o deslocamento do eixo de análise da violência, mais um dos aspectos da crise, cega a sociedade de tal maneira que não é de se estranhar a oscilação frequente da proclamação de pena de morte, das exigências de redução da maioria penal e de enrijecimento das ações estatais; contudo, é importante ressaltar que “a sociedade burguesa, autoproclamada civilizada, iluminada, racional, alicerçou-se na violência. Por isso, a violência deve ser tratada como elemento constitutivo, estruturante da formação social capitalista, e não como excesso e descompasso momentâneos” (BRITO e GOMEZ, 2009, p. 41).

Crianças e adolescentes constituem a maioria dos pobres no Brasil. São aqueles que correm os maiores riscos de sequer cerrar as filas do desemprego¹¹⁴. Levando-se em consideração que o desemprego é estrutural, ou melhor, uma condição imanente ao capital, e que grande parcela da potencial força de trabalho sequer chegará aos 18 anos, como justificar a destinação dos recursos do fundo público para essa população tão vilipendiada? Na melhor das hipóteses, mesmo que atinjam a maioria e consigam vender a força de trabalho no mercado (in)formal, ou seja, contribuindo para escoar ou proteger a produção capitalista

¹¹³ Além da recepção hostil deflagrada aos ambientalistas e aos movimentos sociais, por conta dos riscos oferecidos ao ecossistema e por demandar desapropriação de terras de pequenos produtores rurais, na audiência pública que iria tratar da implantação da indústria de siderurgia EBX (de Eike Batista), pesquisadores universitários sofreram represálias de diversos setores, fato que culminou no impedimento, por parte do reitor da universidade, da continuidade dos estudos de impacto ambiental, uma verdadeira afronta à ética e à autonomia universitária (ACSELRAD e BEZERRA, 2010, p. 200-201).

¹¹⁴ A realidade de muitos jovens negros na vida adulta é reproduzida pelo trecho da música, “A Carne”: “[...] que vai de graça pro presídio e para debaixo do plástico, que vai de graça pro subemprego e pros hospitais psiquiátricos [...] A carne mais barata do mercado é a carne negra” (Autoria Marcelo Yuka, Ulisses Capelletti e Seu Jorge).

(como vendedores ambulantes, guardadores de carro etc.) e utilizem os serviços públicos, ainda assim estarão submetidos à exploração capitalista e à criminalização de classe.

O Estado medeia um conjunto de relações sociais e, nesse processo, só para ilustrar, estima-se que, de acordo com os dados da Secretaria Especial de Direitos Humanos, no conjunto dos 267 municípios com mais de 100.000 habitantes, o número total de vidas de adolescentes de 12 a 18 anos que serão perdidas por causa dos homicídios, num período de 7 anos, a partir de 2006, é de 33.504 (BRASIL, 2009). São muitos os motivos que envolvem a perda dessas vidas: homicídios (45%); mortes naturais (25%); acidentes (22%), mortes mal definidas (3%) e suicídio (3%).

A projeção da eliminação física de jovens no Brasil é impactante. De certa forma, isso também acontece com a inserção no mercado de trabalho. A redução do trabalho protegido expõe uma refração da questão social e, em sua contraposição, são criados programas de incentivo ao empreendedorismo, fato que reforça o papel individual no regime tributário. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 aproximadamente 92,7 milhões de pessoas estão ocupadas no Brasil e mesmo assim o mercado de trabalho sentiu os reflexos da crise internacional. No ano de 2009 a população desocupada aumentou em 18,5%, algo estimado em 8,4 milhões de pessoas (de 10 anos ou mais de idade), sobretudo entre os mais jovens, estrato em que a taxa de desocupação cresceu de 7,1% para 8,3% (IBGE, 2010a).

Ao se fazer um paralelo com as condições de existência da classe trabalhadora no Brasil, ainda é muito comum perceber o uso da mão de obra infantil em trabalhos domésticos, na área rural e nos espaços urbanos, onde um contingente de meninos e meninas retiram forças de dentro de si, como se fossem super-heróis, para dar conta das penosas exigências do trabalho assalariado e escravo. Esses meninos e meninas são submetidos precocemente a experiências traumáticas, aos efeitos da espoliação sistemática e das lamentáveis e precárias condições de vida. Uns sobrevivem privados de uma gama de direitos fundamentais, outros são escravizados e alguns se especializam na produção e na venda de serviços, produtos lícitos, ilícitos, industrializados ou não.

O prolongamento da jornada de trabalho e sua intensificação são fenômenos necessários para manutenção do modo de produção capitalista. Observa-se, ainda, de acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho – OIT – ¹¹⁵, que o trabalho infantil está

¹¹⁵ Jornal “O Globo”, dia 08 de maio de 2010. A citação se justifica, por compreender a preocupação teórica de autoras de diferentes matizes em seus estudos sobre os trabalhadores de áreas rurais (IAMAMOTO, 2001 e

caindo menos no mundo. Houve uma redução de apenas 3%, ou seja, do universo de 222 milhões para 215 milhões entre os anos de 2003 e 2008. Mais da metade dos meninos e meninas que trabalham em todo o mundo, algo em torno de 115 milhões, são submetidos às piores formas de trabalho, como pedir esmolas, tráfico de drogas, exploração sexual e outros atos ilícitos. Ao dar sequência aos dados empíricos brasileiros é importante resgatar, ainda na reportagem, que no Brasil aproximadamente 4,5 milhões de crianças e adolescentes entre 05 e 17 anos trabalham, embora seja um dos países que, segundo a OIT, mais avançou em legislações e medidas contra o trabalho na infância¹¹⁶.

Cabe ressaltar que o Departamento do Trabalho dos Estados Unidos informou os 13 setores da economia brasileira¹¹⁷ que exploram o trabalho forçado e, segundo a publicação (PAUL e ALMEIDA, 2009, p. 25), esse fato, aventado como protecionista, pode culminar em tempos de crise no estabelecimento de sanções internacionais severas aos produtos brasileiros. Isso gerou desconforto, questionamento dos dados e da procedência das fontes por parte do Ministério das Relações Exteriores. Ilustrativamente, em *O Capital*, Karl Marx já revelava o cinismo da burguesia emergente na Europa: “lá as crianças, desde o berço, são ‘educadas para ao menos um pouquinho de trabalho’ (...). O trabalho prematuro por parte de crianças, inacreditavelmente, era uma prática prevaiente no século XVII, “em Norwich, o centro principal da indústria de lã, considerou-se uma criança de 6 anos apta para o trabalho” (MARX, 1984, p. 217). Esse cinismo também é reproduzido por aqui.

A partir desses dados, o que justificaria a manutenção do fundo público para os segmentos sociais que não se constituirão enquanto força de trabalho e, conseqüentemente, não poderão vender sua mercadoria força de trabalho? Crianças e adolescentes pobres são a maioria no Brasil, fato que justifica programas como Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria. A ação Brasil Carinhoso, iniciada como plataforma do governo Dilma Roussef, se justifica por que em 2011, 42% da população que se encontrava abaixo da extrema pobreza tinha menos de

NEVES, 1999). Cabe ressaltar que a reportagem sinaliza que 60% das crianças que trabalham no mundo estão engajadas no setor agrícola.

¹¹⁶ A criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), o Programa Bolsa Escola, Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e a Emenda Constitucional n.º 20 (1998) são algumas medidas que podem ser enumeradas.

¹¹⁷ Foram listados 122 produtos de 58 países e a ocorrência é maior de trabalho infantil. No Brasil a lista engloba gado, carvão, cana-de-açúcar, madeira, olaria (tijolos), cerâmica, algodão, calçados, mandioca, abacaxi, arroz, sisal, tabaco. Segundo a reportagem, os BRICS figuram nas primeiras colocações, cabendo ressaltar que na Rússia a maior incidência é o trabalho forçado em pornografia. Porém, a reportagem questiona os critérios utilizados pela agência estadunidense e essa lista pode enveredar para criação de barreiras aos produtos nacionais em reposta às decisões do país de impor sanções aos norte-americanos.

15 anos de idade¹¹⁸. Soma-se a isso a tendência política de contenção dos gastos sociais do governo federal direcionados às políticas para crianças e adolescentes que, mesmo sendo considerados prioridade absoluta, sofrem as consequências da queda dos recursos orçamentários da assistência social (SALVADOR e ALVES, 2012).

Um dos motivos que justificam a contenção de gastos na área social é a priorização do governo em efetuar o pagamento dos juros e amortizações da dívida. De maneira bastante didática Giselle da Silva (2011, p. 100) sintetiza a lógica imperativa da dívida pública no Brasil. A referida autora observa que a tributação regressiva e a drenagem ascendente de recursos do fundo público para o pagamento da dívida pública, ou seja, algo que se fosse disseminado para os trabalhadores seria objeto de grande indignação, revela que uma parte significativa do trabalho socialmente necessário à reprodução da classe trabalhadora passa a ser centralizada em direção da formação do capital fictício¹¹⁹.

Os detentores dos títulos da dívida pública se apresentam como os “donos do Estado”, posto que dão a este a direção política e ideológica e subtraem os recursos da classe trabalhadora para sua alimentação e valorização, enquanto esta vê seus direitos historicamente conquistados serem duramente atacados. (SILVA, 2011, p. 100)

A crise é a instauração gradual, objetiva, subjetiva e explícita da barbárie. Nessas condições o padrão civilizatório possível e idealizado torna-se insustentável e os direitos humanos, proclamados como conquistas primordiais, passam a ser contestados no plano formal, “com crescente veemência por uma silenciosa [e cega] maioria” (MENEGAT, 2009, p. 41). A barbárie, portanto, não é um fato pontual medido, em conta gotas, pelo conjunto de atrocidades de uma sociedade e sua abolição; nos marcos do modo de produção capitalista, para além de uma presunção socialista, consiste em um paradigma expugnável.

Não pode ser entendida como um fato, uma ocorrência ou a consequência de uma crise cíclica, mas de um modo geral de organização a partir dos escombros que resultam desta crise estrutural, ou seja, não apenas como uma objetivação inconsciente, mas também como uma subjetividade fria, dessolidarizada e cruel, perfeitamente adequada à naturalização da monstruosidade a que o mundo vai sendo reduzido (Ibidem, p. 40)

¹¹⁸ Ver informações no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso> Acesso em 07 de junho de 2013.

¹¹⁹ Assim, um capital (fictício) se constitui (passa a existir) com base na promessa de apropriação de uma fração de valor que ainda nem foi produzida. Para o proprietário individual, que comprou o direito de apropriação futura de valor, constitui, de fato, seu capital. Entretanto, do ponto de vista da totalidade do capitalismo, constitui um capital fictício, na medida em que tem como base a mera expectativa de algo que pode nem se constituir (CARCANHOLO, 2011, p. 75).

1.4.2 A aproximação do pensamento de Amartya Sen na área da infância

Com base em *Amartya Sen* (2000), em “Desenvolvimento como Liberdade”, alicerçou-se o caminho de uma ponderação, não ao pensamento propriamente dito, mas à maneira como a sua proposição vem sendo incorporada à lógica atual das políticas sociais, em especial, para crianças e adolescentes em abrigos. A tese de Mauriel (2008) foi fundamental para aproximação com a obra de *Sen*. A inovadora e erudita abordagem do economista indiano pode ser considerada um marco na trajetória de análise das políticas públicas contemporâneas, pois influencia, substantivamente, o debate sobre direitos humanos e as recomendações de organismos internacionais como a ONU e o UNICEF.

Constata-se, portanto, que Sen ocupa “há algumas décadas, o posto de autoridade máxima de Economia no campo do ‘bem-estar’ social” (MEDEIROS, 2013, p. 361). Podemos dizer que juntamente com Adam Smith (1996 a, 1996 b) e Keynes (1996; 1926), economistas reverenciados e profundamente influentes nos organismos internacionais e, de certa forma, na história do capitalismo contemporâneo, o economista indiano compõe o que chamo de *trilogia do liberalismo social*. Amartya Sen, diferente de Hayek e Friedman, não refuta tão incisivamente o papel do Estado e fundamenta a função proeminente do mercado, apresentando uma sensível diferença no tratamento teórico dado à liberdade e à “igualdade” ou demonstrando o lado “positivo” da desigualdade como propulsora do desenvolvimento.

A intervenção de Sen, no entanto, não se limita ao pano de fundo normativo da Economia. Ao contrário, abrange diferentes domínios correlacionados, desde este primeiro plano, ético-filosófico, até a econometria, passando evidentemente pela teoria econômica em si e pela sugestão de políticas nas quais estas usualmente se resolvem (MEDEIROS, 2013, p. 362).

O desenvolvimento como liberdade expressa simplicidade e complexidade ao mesmo tempo. É simples na maneira como foi metodologicamente concebido, isto é, o livro reúne um conjunto de conferências proferidas pelo economista, então membro do Banco Mundial, onde tentou ser didático, claro e acessível aos leitores ainda não familiarizados com o assunto. E de fato sua leitura é bastante objetiva, embora repetitiva, pois a mesma premissa aparece várias vezes na obra, provavelmente, por se tratar, como foi dito, de uma coletânea de textos preparados com o intuito de demarcar uma potente linha de pensamento. É complexo, pois Amartya Sen (2000) aborda uma multiplicidade de assuntos e recupera as bases filosóficas

aristotélicas, que subjazem ao pensamento crítico marxiano¹²⁰, e daí podem surgir algumas confusões: “a riqueza evidentemente não é bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa” (SEN, 2000, p. 28). O autor demonstra com isso a valorização do “ser” ao invés do “ter” e, assim, “ele consegue migrar dos bens (ter) ou do espaço avaliatório da renda, para as pessoas (ser e fazer), ou melhor, o que as pessoas são capazes de fazer com esses bens” (MAURIEL, 2008, p. 303-304); afinal, a renda é um meio e não um fim.

A grandeza intelectual de Sen está não apenas na perspectiva ética que questiona a opulência de poucos em relação à pobreza de muitos, mas na lógica que encadeia a sua argumentação e no grau de sofisticação que imprime às suas ideias que, acima de tudo, revelam um pensador modesto e não dogmático. Chega a apregoar que o Banco Mundial “nem sempre foi a sua organização favorita” e que suas críticas, em determinado momento, apontaram para hesitação do BIRD em suas realizações, principalmente na condução das medidas de corte neoliberal. Afirma também que “o poder de fazer o bem quase sempre anda junto com a possibilidade de fazer o oposto” (SEN, 2000, p. 11) e que a discussão pública é primordial, “com vistas à deliberação aberta e ao exame crítico” (Ibidem, p. 12).

Por esses motivos, sumariamente elencados, seria pretensioso realizar uma crítica original à obra de Sen, posicionamento que exigiria maior aprofundamento e poderia desvirtuar o foco ou incidir, inclusive, em uma nova tese. No entanto, é importante demarcar o terreno, pois no campo ideológico Amartya Sen é bastante persuasivo, consegue, inclusive, tornar Adam Smith quase um defensor do intervencionismo estatal¹²¹. Registre-se o fato de o economista indiano ser um pensador liberal, afinal o seu livro “serve-se intensamente das análises smithianas” (Ibidem, p.15); contudo, isso não elimina o seu lado humanizado, característica que influencia vigorosamente a tendência liberal social em curso¹²² – o “novo desenvolvimentismo”, já que “os defensores do neodesenvolvimentismo sustentam que o consenso neoliberal e seus preceitos privatizantes de desregulamentação do trabalho,

¹²⁰“O agiota é odiado com toda justiça, porque **o próprio dinheiro é aqui a fonte do ganho e não é usado de acordo com o fim para o qual ele foi inventado**. Pois ele surgiu para o intercâmbio de mercadorias, mas o juro faz de dinheiro mais dinheiro. (...) Mas o juro é dinheiro de dinheiro, de modo que, de todas as modalidades de ganho, esse é o mais antinatural” (ARISTÓTELES apud MARX, 1983, p. 137, grifos nossos).

¹²¹ Análise realizada nos itens 1.1.1 e 1.1.2. Smith sinalizava a necessidade da formação de indivíduos que desenvolvessem habilidades excepcionais, os grandes talentos, e Sen recupera a ideia de habilidades e competências como saída individual para enfrentar a crise e a pobreza.

¹²²O próprio OCA – Orçamento Criança e Adolescente (VELASCO et al., 2005) incorpora na base de sua justificativa os postulados da UNICEF, órgão que traduz muito bem os aspectos da produção intelectual seniana.

enxugamento do Estado, dentre outros, não conseguiram resolver questões centrais que afetam a humanidade” (MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2012, p. 158-159).

Isso torna a tarefa de qualquer crítica ainda mais difícil, pois são muitas virtudes de Sen que, ao propor uma reaproximação entre a economia e a ética, propiciou, em linhas gerais, uma crítica relevante aos rumos da primeira geração de ajuste implementada pelo Banco Mundial e FMI, sem oferecer, contudo, qualquer ameaça à ideologia ou à estrutura do modo de produção capitalista. São essas e outras ideias que contribuíram para que Amartya Sen, em 1998, entrasse para o seleto grupo laureado com o Prêmio Nobel de Economia.

O que Sen faz é uma reaproximação entre a economia e a ética, mostrando que aquela pode tornar-se mais produtiva se incorporar a dimensão que molda o comportamento humano e salientando que normas deveriam ser mais estreitamente integradas à teoria econômica. É que a teoria econômica dominante, afirma Sen, normalmente identifica a racionalidade do comportamento humano em dois aspectos, supostamente oriundos de Adam Smith: consistência interna da escolha e maximização do auto-interesse (MAURIEL, 2008, p. 300).

O economista indiano, no prefácio de seu livro, explica que a configuração mundial na atualidade é precedida de uma riqueza sem precedentes e que notáveis alterações no padrão de desenvolvimento favoreceram, dentre tantas coisas: 1) o estabelecimento de um regime democrático e participativo; 2) o surgimento dos direitos humanos e da liberdade política; 3) o aumento da média de vida da população em termos comparativos com os dois últimos séculos e 4) mais possibilidades de troca e intercâmbio de mercadorias, ideias e formas de comunicação. Por outro lado, sentencia que, igualmente, o mundo também é cercado de experiências que sugerem privação, pobreza, fome, políticas elementares, desatenção às mulheres e crianças, dentre outras coisas, e que superá-las é um dos eixos centrais do desenvolvimento.

Pelo menos duas questões, intimamente relacionadas, serão pontualmente tratadas nesse item: a liberdade, “determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social” (SEN, 2000, p. 33) e a pobreza, como “privação de capacidades básicas em vez de baixo nível de renda” (Ibidem, p. 109). Os direitos humanos, como uma “parte importante da literatura do desenvolvimento” (Ibidem, p. 261), também faz parte dessas duas questões, mas já foi abordado no item anterior. A linha de raciocínio de Sen aborda questões éticas que

fundamentam, além da noção de pobreza e liberdade, a questão da justiça¹²³. Esse é um debate muito complexo, pois Sen recupera, no debate sobre ética e justiça,

A importância da base informacional para juízos avaliatórios e as questões específicas referentes à adequação das bases informacionais de algumas teorias tradicionais de ética e justiça social, em particular o utilitarismo, o libertarismo e a teoria de justiça de Rawls (SEN, 2000, p. 74).

Amartya Sen pressupõe ser o mercado a instância da liberdade humana. Com isso recupera a ideia de autointeresse de Smith (1996), pondera e aperfeiçoa “as elaborações presentes na teoria utilitarista de Jeremy Bentham e na teoria da justiça de Jonh Rawls” (MARANHÃO, 2012, p. 89). Cabe ressaltar que, no plano analítico, os aspectos sobre a justiça mencionados por outros interlocutores são fundamentais para repensar os dilemas entre a igualdade, postulada pelos socialistas, e a liberdade, evocada pela tradição liberal, dilemas que envolvem a questão da redistribuição e do reconhecimento.

A abordagem que proponho requer que se olhe para a justiça de modo bifocal, usando duas lentes diferentes simultaneamente. Vista por uma das lentes, a justiça é uma questão de distribuição justa; vista pela outra, é uma questão de reconhecimento recíproco. Cada uma das lentes foca um aspecto importante da justiça social, mas nenhuma por si só basta. A compreensão plena só se torna possível quando se sobrepõem as duas lentes. Quando tal acontece, a justiça surge como um conceito que liga duas dimensões do ordenamento social – a dimensão da *distribuição* e a dimensão do *reconhecimento*. (FRASER, 2002)

Para Amartya Sen, as escolhas são pautadas por determinada concepção ética e, nesse sentido, podemos inferir que os critérios de seleção de acesso às políticas sociais, nesse caso dos abrigos, devem levar em consideração não apenas um critério de elegibilidade, mas uma concepção de justiça que, segundo Axel Honneth, se pauta pelo princípio da liberdade

¹²³ A análise de Cunha, Noronha e Varsano (2011, p. 186) constata a “juridificação” de diversos setores da vida social e Rodrigues e Sierra (2011) sinalizam a “judicialização da questão social”. São dois aspectos distintos, mas constitutivos da lógica que permeia a justiça e que, a depender da situação, podem terminar por reforçar a focalização em direitos individuais, mas que não abarcam os aspectos universais de determinadas políticas sociais, tampouco a necessidade de alocação de recursos (humanos, materiais e financeiros) por parte do Estado para garantir a plenitude dos direitos para todos e não apenas para os segmentos da população em condição de requisitar a intervenção do Poder Judiciário. Ou, então, os dois aspectos obstaculizam o princípio da “paridade de participação” ou a “concepção bidimensional de justiça que abrange tanto a distribuição como o reconhecimento, sem reduzir um aspecto ao outro” (FRASER, 2002). Segundo Daniele Santa Bárbara (2012), há uma tendência em transformar vítimas em réus, principalmente nas situações de destituição do poder familiar, pois muitas mulheres-mães vítimas de violências e imersas em múltiplas expressões da questão social são culpabilizadas pela violação dos direitos de seus filhos e pelo abandono. Nessas circunstâncias, o Poder Judiciário termina por punir as mulheres com a retirada da guarda de seus filhos, não levando em consideração as desigualdades sociais. “Enquanto não se aplicarem medidas de prevenção e atenção à mulher-mãe, pensando em investimentos que garantam as condições de cuidado de si e de sua prole, direitos serão escalonados, num paradoxo entre ‘garantia e violação’” (SANTA BÁRBARA, 2012, p. 34).

individual ou da autonomia, sempre relativa: “uma sociedade moderna somente é justa se consegue colocar à disposição de todos os seus membros, na mesma medida, as condições para a realização da liberdade individual” (HONNETH, 2003, p. 79).

Essa concepção de justiça pode se complexificar na medida em que as “bases informacionais”¹²⁴, ou seja, um conjunto de informações sobre as circunstâncias de vida dos indivíduos aumenta, “as diferenças nos princípios envolvidos se relacionam às informações específicas que são consideradas decisivas” (SEN, 2000, p. 73). Nesse sentido, a influência do pensamento de Amartya Sen leva em consideração cinco aspectos da diversidade e heterogeneidade das políticas de “Bem-Estar” (Ibidem, p. 90-92):

1) Heterogeneidades pessoais: as pessoas apresentam características físicas díspares relacionadas a incapacidade, doença, idade ou sexo, e isso faz com que suas necessidades difiram. Por exemplo, uma pessoa doente pode precisar de uma renda maior para tratar da doença – uma renda de que uma pessoa sem essa doença não necessitaria; e, mesmo com o tratamento médico, a pessoa doente pode não desfrutar a mesma qualidade de vida que determinado nível de renda permitiria àquela outra pessoa (...). A “compensação” necessária para as desvantagens variará e, ademais, algumas desvantagens podem não ser totalmente “corrigíveis”, mesmo com transferência de renda.

2) Diversidades ambientais: variações nas condições ambientais, como por exemplo as circunstâncias climáticas (variações de temperatura, níveis pluviométricos, inundações etc.) podem influenciar o que uma pessoa obtém de determinado nível de renda. As necessidades de aquecimento e vestuário dos pobres em climas mais frios geram problemas que podem não ser igualmente sentidos pelos pobres de regiões mais quentes (...).

3) Variações no clima social: a conversão de rendas e recursos pessoais em qualidade de vida é influenciada também pelas condições sociais, incluindo os serviços públicos de educação, e pela prevalência ou ausência de crime e violência na localidade específica (...).

4) Diferenças de perspectivas relativas: as necessidades de mercadorias associadas a padrões de comportamento estabelecidos podem variar entre comunidades dependendo de convenções e costumes. Por exemplo, ser relativamente pobre em uma comunidade rica pode impedir um indivíduo de realizar alguns “funcionamentos” [*functionings*] elementares (como por exemplo participar da vida da comunidade), muito embora sua renda, em termos absolutos, possa ser muito

¹²⁴ Sendo assim, a avaliação do que pode ser considerado justo é muito complexa. Com isso, é maior a dificuldade para se estabelecer o critério de acesso a determinada política social, nesse caso o abrigo. Essa breve ponderação, que tem inúmeros desdobramentos, tem sido motivo de amplas discussões entre conselheiros tutelares, o Poder Judiciário e as profissões de nível superior que medeiam tais encaminhamentos, pois a Lei diz que a pobreza não constitui motivo suficiente para institucionalização ou ruptura dos laços entre a criança e a família, mas, por outro lado, em determinadas circunstâncias, seja por ação e omissão do Estado, ou seja, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, o abrigamento é a medida de proteção mais imediata. A excepcionalidade do abrigamento exigiria um funcionamento exemplar das políticas sociais, algo que está longe de acontecer. O encaminhamento ao abrigo passa a ser expedido pela autoridade judiciária e não mais pelo Conselho Tutelar, sujeito político fundamental no processo de desjudicialização do Estatuto da Criança e do Adolescente: “antes se judicializava a infância a fim de separá-la da família, submetendo-a a tutela do Estado, enquanto, nos dias atuais, a judicialização implica na retirada de crianças e adolescentes das instituições de acolhimento, seja para devolvê-las às suas famílias, seja para entregá-las à adoção” (FIGUEIREDO, 2012, p. 7).

maior do que o nível de renda no qual os membros de comunidades mais pobres podem realizar funcionamentos com grande facilidade e êxito (...).

5) Distribuição na família: as rendas auferidas por um ou mais membros de uma família são compartilhadas por todos – tanto por quem as ganha como por quem não as ganha. *A família, portanto, é a unidade básica em relação às rendas do ponto de vista do uso* (grifos nossos). O bem-estar ou a liberdade dos indivíduos de uma família dependerá do modo como a renda familiar é usada na promoção dos interesses e objetivos de diferentes membros da família. Portanto, a distribuição intrafamiliar das rendas é uma variável paramétrica crucial na associação de realizações e oportunidades individuais com o nível global de renda familiar (...).

Essas potentes premissas são reproduzidas, em maior ou menor escala, por discursos que retroalimentam as intervenções das ONGs, muitas delas consideradas progressistas, e que fomentam as políticas sociais contemporâneas, inclusive as políticas para crianças e adolescentes. Afinal quem nunca ouviu falar que “os meninos dos abrigos precisam de oportunidades?”¹²⁵. Para o economista indiano, “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar o seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo, como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2000, p.26).

Percebe-se que tendência que norteia o desenvolvimento social no Brasil, não é mais o “Desenvolvimento de Comunidade”, como postulou, por exemplo, Safira Bezerra Ammann (2003), mas o desenvolvimento enraizado do liberalismo, pautado na ação individual – e/ou da família – na função empreendedora de agentes ativos e participativos.

O liberalismo enraizado reaparecerá na América Latina nas formulações do pós-Consenso de Washington e da Nova Cepal (formulações da Comissão para América Latina e o Caribe) na última década do século XX e (...) no novo desenvolvimentismo na primeira década do século XXI. (GONÇALVES, 2012, p. 640)

¹²⁵ Foi observado, na experiência de trabalho da ONG Se Essa Rua Fosse Minha – Casa da Vila –, que a atividade circense dotaria os adolescentes de uma habilidade que permitiria a eles, ao menos, não passar fome e poder batalhar alguns trocados nos sinais de trânsito. Por mais revolucionária que seja a arte, ao reduzi-la ao seu valor meramente instrumental estabelecia-se uma redução de sua concepção, concebida não como uma linguagem, um sentimento estético ou uma forma de humanizar a sociabilidade, mas como uma função pragmática de garantir o desenvolvimento de uma habilidade mediada pelo trabalho na própria rua. A questão é que essa pode até ser uma saída, (afinal é da criatividade e do empreendedorismo que muitos brasileiros sobrevivem, há muito tempo), no momento em que é legitimada como base do princípio educativo que orienta a política social corre-se o risco negligenciar o sentido e a função dos direitos e das políticas sociais. É claro que essa nota exigiria algumas mediações e não expressa a opinião de todos os membros da ONG, mas não deixa de ser algo para se pensar, pois a criança pobre pode escolher ser artista de circo, gari, motoboy, mas ter reduzidas todas as suas chances somente a essas profissões e não ter a possibilidade de escolher ser professor, médico, bombeiro; além de revelar uma estratificação profissional, certamente não alteraria o quadro geral das desigualdades sociais e raciais vigentes.

A releitura sofisticada do economista indiano, que apresenta ramificações significativas, ao invés de postular algo novo, reescreve, de certa forma, o que já acontecia no Brasil, mas, dessa vez, com a anuência do governo e o carimbo dos ordenamentos jurídicos, tanto no que preconiza a PNAS (BRASIL, 2005), como nas alterações da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – promovidas pela Lei n.º 12.435/2011. Sendo assim, “o combate à pobreza deixa de ser um dos objetivos e passa a ser o principal motivo de existência da Assistência Social” (MAURIEL, 2012, p. 190). Para exemplificar, a política educacional, que compõe uma das várias políticas sociais adotadas no país, passa a ser entendida dentro da mesma lógica das políticas assistenciais, ou melhor, das políticas de combate à pobreza, que visam construir *entitlements* ou habilitações (MAURIEL, 2006, p. 62) e surgem como solução apontada para enfrentar as incapacidades individuais. Nesse sentido, como a pobreza e a desigualdade são dissociadas de processos estruturais, a “saída” se constrói por meio do investimento em ações de alívio da pobreza via capacitação do indivíduo para sua *autoproteção* (Ibidem, p. 76). A complexidade que envolve a realidade social e maneira como esse discurso é capturado e legitimado acompanha uma análise teórica das tendências sociais e econômicas contemporâneas.

Em determinadas circunstâncias, um dos argumentos de Sen (2000, p. 95) sobre as “liberdades substantivas” – a capacidade entendida como um tipo de liberdade (*capability*) – aparece mesclado ao investimento em “capital humano”. Segundo Vivian Ugá (2008, p. 133-134), nos relatórios do Banco Mundial, principalmente aqueles produzidos no início da década de 1990, as capacidades e as oportunidades são ampliadas pelo aumento do “capital humano” ou, em outras palavras, “as diferenças de rendas entre os indivíduos são influenciadas pelo capital humano (principalmente educação)”. A “teoria do capital humano”, uma das bases do pensamento de Theodor Schultz, é sintetizada da seguinte maneira:

(i) Aumento da educação dos trabalhadores, (ii) estes terão suas habilidades e conhecimento melhorados, (iii) quanto maiores as habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador; (iv) essa maior produtividade acaba gerando maior competitividade e, assim, maiores rendas para o indivíduo (UGÁ, 2008, p. 134).

Nas políticas sociais a “teoria” do capital humano, encampadas por Schultz, aparecem de maneira mecanizada, como se fossem suficientes para superar o quadro de pobreza e desigualdade que permeia a vida de crianças, adolescentes e familiares (acompanhados pelos programas assistenciais). Existem concepções presentes, tanto na assistência como na educação, que apontam para edificação e incentivo das competências e habilidades como

substratos de uma fantasiosa empregabilidade¹²⁶. A crítica que realça a mistificação em torno da “teoria” do capital humano, concebida como “panaceia da solução das desigualdades entre países desenvolvidos, subdesenvolvidos e entre os indivíduos” (FRIGOTTO, 2000, p. 41), ganha espaço em países latino-americanos. Os investimentos em educação e o acesso à escola (independente das condições de infraestrutura e de trabalho) se afirmam como o “caminho para o desenvolvimento e eliminação das desigualdades” e se apoiam em perspectivas alicerçadas para desenvolver “métodos de projeções e de previsão de necessidade de mão de obra e nível de instrução” (FRIGOTTO, 2000, p. 42).

Nessa acepção, o ideal é competir ou criar um ambiente político favorável para tal. E as tendências políticas atuais, baseadas na “transferência de renda aos pobres com condicionalidades e no incentivo ao empreendedorismo” (WERNECK VIANNA, 2005, p. 133) contribuem para a incorporação de outras preocupações à gestão governamental, instituindo uma lógica empobrecida à educação, além de focalização e seletividade à assistência social. Com as ações de “combate à pobreza”, temos a ressignificação das políticas sociais e, nesse sentido, diante da necessidade programática de construir competências e habilidades, temos uma orientação de medidas individualizadas nas políticas sociais no Brasil. Portanto,

Medidas individualizadas de *status* dos pobres têm servido como matéria-prima central para o desenho e redesenho das políticas públicas fundamentadas numa definição de pobreza pensada a partir de características pessoais e padrões de comportamento dos pobres. As políticas sociais, sob esse prisma são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de habilidades que tornarão esses indivíduos ‘inseríveis’ no padrão de sociabilidade contemporânea (MAURIEL, 2006, p. 50).

Longe de uma comparação, que exigiria muitas mediações, o fato é que as advertências sobre o keynesianismo (tratado nesse primeiro capítulo), na metade do século XX, foram feitas por que alcançaram, com êxito, as formulações socialdemocratas, dando novo ânimo ao liberalismo e oferecendo uma saída ao capitalismo¹²⁷. A obra de Amartya Sen, com algumas reservas e diferenças, cumpre o mesmo papel político na contemporaneidade, “o de renovar as promessas liberais” (MARANHÃO, 2012, p. 89), e estabelece algo mais emblemático, a perspectiva de tentar enfrentar a crise do capital, ou então, “a ideia de

¹²⁶ A advertência necessária sobre a *promessa da empregabilidade* que, quando confrontada com a realidade “não apenas evidencia seu caráter mistificador, mas, sobretudo, revela também um elevado grau de cinismo” (FRIGOTTO, 2009, p. 20).

¹²⁷ Crocker (1993) afirma, curiosamente, que “Nussbaum comparou as ideias de Sen com as de Aristóteles e defendeu o que ela chama de uma “investigação moral aristotélica” e uma “socialdemocracia aristotélica” como noções significativas para o desenvolvimento internacional”.

combater a pobreza e a desigualdade sem mexer nas estruturas” (MAURIEL, 2006, p. 77), potencializando as habilidades e as competências individuais, construídas nas políticas de saúde, assistência social e educação, como a saída.

A proposta de reduzir a pobreza e o aumento da desigualdade faz parte do projeto “neodesenvolvimentista” e é um desafio teórico-político posto ao Serviço Social (MOTA, 2012). Com as novas tendências das políticas sociais brasileiras, por exemplo, assistentes sociais são impelidos a trabalhar e dar respostas às demandas da população e do governo e, nesse sentido, o projeto ético político profissional “consiste em não sucumbir ao apagamento da dimensão política da profissão”, resistindo “à redução do projeto profissional a sua dimensão prático-operativa” (MOTA, 2012, p. 39). Ilustrativamente, o Código de Ética dos assistentes sociais é elucidativo, pois principia pela “defesa da liberdade como valor ético central”; mas que liberdade? A liberdade que não é apenas o oposto à escravidão¹²⁸, em que homens e mulheres não são livres para vender a sua força de trabalho, mas aquela que supere as formas de dominação e opressão, como é postulada pela tradição marxista, onde o livre desenvolvimento dos indivíduos seja o livre desenvolvimento da coletividade (MARX e ENGELS, 1998).

No quadro de uma institucionalidade cada vez mais conservadora, que se preocupa mais com a melhoria dos índices, por exemplo, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹²⁹, do que com possibilidades emancipatórias, cabe a reflexão de João Leonardo Medeiros (2013), pois, afinal, “como se instalou esse quadro de profundo ceticismo em que a única maneira socialmente admitida de conceber a emancipação humana restringe-se ao plano individual?” (Ibidem, p. 381).

O movimento político e intelectual presente na articulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se deu sob fortes tensões, como, por exemplo, na defesa do caráter universal das políticas sociais, num ambiente político redesenhado para reforçar a focalização e combater a pobreza. Essa política assistencial enfoca a matricialidade sociofamiliar e a noção de proteção social, redefinindo o papel dos abrigos na política de atendimento e atribuindo a essa unidade de acolhimento institucional a caracterização de “proteção especial de alta complexidade”.

¹²⁸ A rejeição da liberdade de participar do mercado de trabalho é uma das maneiras de manter a sujeição e o cativo da mão de obra (SEN, 2000, p. 22).

¹²⁹ O IDH é criado em 1990. Mensura o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população. Embora seja um instrumento que contribui para eleição de prioridades políticas são insuficientes para construção de soluções públicas no enfrentamento de dimensões da questão social. Ver a crítica de Mauriel e Rais (2013) em “Indicadores de pobreza nas políticas sociais brasileiras”.

A institucionalização do Sistema Único da Assistência Social é recente e apresenta um leque diversificado de tendências políticas, como afirmam Paiva e Lobato (2011, p. 179): “a assistência social vive um momento em que se pactua entre os entes federativos a construção de uma proposta de política que efetivamente a institucionalize como política de Estado”. Mas no contexto político atual as novas formas de gestão social descentralizada, que surgem para aplacar a pobreza, dão ênfase, ainda maior, às “Organizações Não Governamentais, não lucrativas, empresariais ‘responsáveis’ e no voluntariado, todos situados no campo da sociedade civil, suposto território da virtude, da eficácia e da solidariedade” (BEHRING, 2008, p. 48).

De acordo com as tendências políticas atuais, tanto o enfrentamento da pobreza como da desigualdade se constituíram em cima do que é possível, isto é, das determinações dos organismos internacionais e não do que é necessário, ou seja, levando em consideração as históricas desigualdades, a tributação regressiva da classe trabalhadora¹³⁰ e os dispositivos constitucionais e apresentam uma forte incidência na PNAS.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento (BRASIL, 2005, p. 33).

Até mesmo as preocupações com o orçamento e o financiamento das políticas sociais apresentam ambiguidades e, no atual momento conjuntural, podem ser inscritas no quadro de recomendações dos organismos internacionais, revelando um aspecto da relação tensa e contraditória entre Estado e sociedade civil. Até mesmo no documento do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) (VELASCO et al., 2005) são traçadas algumas estratégias de combate à pobreza, “metas do milênio”, “pacto pela paz” (ver quadro 5) que assumem papel de destaque e oferecem “novas promessas de superação do atraso econômico e de resolução da dívida social acumulada nos países periféricos” (MARANHÃO, 2012, p. 79). Mas, por outro lado, o documento apresenta a contradição de também buscar a garantia de direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Nesse sentido, o “orçamento público deve alocar recursos suficientes

¹³⁰ Segundo Reinaldo Gonçalves (2012, P. 661) “o reformismo social também é evidente no novo desenvolvimentismo, visto que ele reconhece a necessidade de políticas de redução das desigualdades, porém não faz referência ou dá pouca ênfase às reformas que afetam a estrutura tributária e a distribuição de riqueza”.

e de forma progressiva para a realização dos direitos, conforme expresso em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário” (INESC, 2009, p. 12).

Outro aspecto é que o eixo da análise, principalmente no que diz respeito ao papel do Estado como regulador das relações sociais, pode pressionar ou não o posicionamento do governo em adotar progressividade da tributação e da distribuição de renda¹³¹. Segundo Amartya Sen, não é simples ou fácil, em um processo de desenvolvimento que seja substancial, prescindir dos mercados, “mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana” (SEN, 2000, p.22). Para ele, a boa condução dos negócios do Estado é o gerencialismo, algo que também é objeto de controvérsias, pois os documentos oficiais (CGU, 2013) apontam para um controle cada vez maior dos gastos sociais, prevenção e controle de corrupção, mas, por outro lado, há uma tendência de contenção dos gastos sociais que podem terminar por obstaculizar a aplicação dos recursos disponíveis para a promoção e defesa dos direitos humanos (INESC, 2009, p. 13).

Se as instituições voltadas para os interesses de crianças e adolescentes são espaços contraditórios permeados por correlações de forças¹³², numa perspectiva de construção de hegemonia e contra hegemonia, tanto o UNICEF como o CONANDA são atravessados por contradições e, nesse sentido, as preocupações com o orçamento são decisivas no estabelecimento de políticas sociais universais ou focalizadas. A transparência das informações orçamentárias e sua publicização tendem a ser um elemento a mais na disputa pela ampliação do fundo público, com vistas a reduzir a tributação dos trabalhadores e aumentar a das grandes fortunas¹³³, ou, então, podem recair numa subserviência do governo brasileiro ao pagamento da dívida e ao controle internacional. No documento OCA, eliminar a pobreza e reduzir as disparidades são seus objetivos principais:

A pobreza crônica continua sendo o maior obstáculo para satisfazer as necessidades, a proteção e a promoção dos direitos das crianças. Como consequência, a eliminação

¹³¹ No capítulo 2 serão abordados o fundo público e suas polêmicas.

¹³² Segundo Luana Siqueira, o que chama a atenção é que “Sen conceba um projeto que transformaria as ‘relações de poder’ e a ‘correlação de forças’ mediante o suposto ‘empoderamento’ dos pobres sem, porém, imaginar qualquer alteração nos fundamentos estruturais do poder econômico e político: a propriedade privada dos meios de produzir riqueza, a exploração da força de trabalho, o enorme poder concentrado nos monopólios, nas instituições como o FMI etc.” (SIQUEIRA, 2011, p. 190).

¹³³ No Brasil, há uma perversa e regressiva estrutura de financiamento do Estado que onera as pessoas mais pobres (INESC, 2009, p. 15). Só para se ter uma ideia, em 2008 as rendas familiares que não ultrapassavam, em média, 2 salários mínimos tinham uma carga tributária de 53,9%, enquanto para faixas de renda acima de 30 salários a carga tributária ficava em 29% (Ibidem, p. 16).

da pobreza e a redução das disparidades devem estar entre os principais objetivos de todas as iniciativas de desenvolvimento. (...) Investir na infância e realizar os direitos da criança estão entre as formas mais efetivas de erradicar a pobreza. (VELASCO et al., 2005, p. 13)

Um dos principais aspectos do pensamento seniano ligado à política social é sua análise sobre pobreza e desigualdade. Observa-se que nas formulações do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (SANTOS JÚNIOR, 2010; MAURIEL, 2008, UGÁ, 2008), o fenômeno da pobreza tornou-se um fator de risco no mundo inteiro, erodindo as bases do desenvolvimento e prejudicando a consolidação e a integração dos mercados: as contradições do processo de acumulação de capital aparecem diluídas ou disfarçadas. O Banco Mundial, por exemplo, criou, segundo Mauriel (2008, p. 166), “o conceito de ‘*safety net*’ ou ‘rede de regulação estática’, a fim de assegurar o nível de pobreza e evitar o seu aumento porque não se cogita a ideia de sua erradicação, mas apenas a manutenção de um patamar aceitável”. Na análise de Vivian Ugá (2008, p. 158) o desafio mundial previsto no relatório do PNUD, no ano de 1997, objetivava entender e analisar a pobreza numa perspectiva de desenvolvimento humano, reforçando o ímpeto individual e a noção de Amartya Sen sobre pobreza entendida como “privação de capacidades para funcionar” (MAURIEL, 2008, UGÁ, 2008).

Por exemplo, o desemprego não é meramente uma deficiência de renda que pode ser compensada por transferências do Estado (a um pesado custo fiscal que pode ser, ele próprio, um ônus gravíssimo); é também uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. Entre seus múltiplos efeitos, o desemprego contribui para a “exclusão social” de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica. Não é difícil perceber a evidente incongruência que há nas tentativas europeias atuais de voltar-se para um clima social mais centrado no esforço pessoal sem conceber políticas adequadas para reduzir os elevados e intoleráveis níveis de desemprego que dificultam ao extremo a sobrevivência graças ao esforço pessoal (SEN, 2000, p. 35-36)

A crítica dos interlocutores (MAURIEL, 2006, 2008; UGÁ, 2008, MARANHÃO, 2012; MEDEIROS, 2013), *last but not least*, subsidiaram alguns elementos da crítica às tendências políticas dominantes, tanto na assistência social, como no desenho dos direitos humanos. Seus posicionamentos, fundamentais para situar a composição heteróclita do que se convencionou chamar de “novo desenvolvimentismo”, contribuíram para distinção entre o neoliberalismo, na sua versão mais ortodoxa, e o “novo desenvolvimentismo”, como

momentos que convergem para a segunda geração de reformas ou, como denominou Gonçalves (2012, p. 661), apresentam uma “ênfase na ‘reforma das reformas’ liberais”. As relações entre Estado e mercado conjugam interesses distintos e as políticas sociais, e demais serviços públicos, constituem arranjos jurídicos e institucionais que permitem, ao mesmo tempo, a produção e a reprodução dos trabalhadores e do capital. No entanto, a minimização da função alocativa do Estado tem produzido, recorrentemente, políticas sociais extremamente estigmatizadas, ou seja, ao mesmo tempo em que são precárias, destinam-se aos segmentos pauperizados da classe trabalhadora que, diante dos recursos obtidos com as políticas de transferência de renda, são impelidos a consumir serviços privados de várias naturezas.

Esses serviços são oferecidos pela iniciativa privada com o único intuito de propiciar o lucro e apresentar vantagens aos seus proprietários. Até mesmo Adam Smith reconhecia o papel interventivo do Estado principalmente nas políticas educacionais, ou seja, defendia “os gastos governamentais em educação” (GONÇALVES, 2012, p. 645). O individualismo smithiano, propagado por Sen, reforça a lógica do “livre mercado” e, ao mesmo tempo, intervenções tópicas e pontuais do Estado, via políticas sociais do século XXI. O “novo desenvolvimentismo” busca, dentre outras estratégias, promover o progresso técnico, introduzir novas técnicas de produção e desenvolver instituições adequadas ao desenvolvimento “como o desenvolvimento do capital humano através de educação pública” (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005, p. 12) ou reduzir a “questão social” à pobreza, como sentenciou Maria Lúcia Werneck Vianna (2005).

A legislação social tem avançado e a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, também. O pensamento de Sen (2000), ao sinalizar múltiplos fatores do desenvolvimento, que alcançam os tópicos relacionados à liberdade, à justiça, às capacidades e sobre as novas prerrogativas que circundam a noção de bem-estar, exige uma criteriosa interpretação teórica, principalmente para pensar “a funcionalidade dos abrigos” no capitalismo contemporâneo. Cabe à tradição marxista, ainda distante dessas interpretações, contribuir não apenas com a ideia de acabar com a institucionalização de longa permanência em abrigos, mas a de, ao mesmo tempo, transformar as condições sociais que justificam a existência de tal instituição. É na construção, lenta e gradual, de um projeto emancipatório para a humanidade que os caminhos de superação das formas de institucionalização e das diversas estratégias de sobrevivência serão pavimentados, assim como os da eliminação da pobreza e da desigualdade social.

2 - O FUNDO PÚBLICO COMO MEDIAÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONDIÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

As ideias de Fukuyama sobre o fim da ideologia e da História eram falsas, estranhas (...). Hoje, a ideologia dominante é a que chamo de “fundamentalismo de mercado”. Por ela, o mercado tem seus próprios meios de corrigir os excessos do sistema. Os que pensam assim acham que não há necessidade de interferência alguma no mercado. (...) Não existe país que hoje possa enfrentar o capital financeiro. **Precisamos de instituições e novas regras para manter a estabilidade do capitalismo.** Também algum tipo de controle sobre o fluxo de capitais é desejável. **E é claro que, mesmo num sistema que tenha algum controle, é possível ganhar dinheiro**
 GEORGE SOROS (1999, grifos nossos)

Coloco-me contra a maneira como eles pensam a realidade, tanto do ponto de vista da forma como do conteúdo. Do ponto de vista da forma, pela excessiva compartimentalização dos problemas, o que os torna semelhante a computadores. Guardam uma coleção de arquivos sobre os variados temas e, qualquer que seja o ponto em discussão, basta digitar três ou quatro comandos e surgem: inflação, estabilização, financiamento público, crescimento econômico, balanço de pagamentos – cada caixinha é resolvida de modo independente, sem levar em conta, ou sem que intervenham nessas tentativas de buscar soluções, os atores reais desses processos. São análises sem sangue, sem alma, sem gente. Essa forma de examinar os problemas, certamente não satisfaz a pessoas que veem a economia como economia política
 ALOÍSIO TEIXEIRA (1999).

2.1 – Em busca de um conceito de fundo público e política pública

O adensamento do debate sobre *fundo público* na agenda política contemporânea ecoa nas produções de vários autores com destaque especial para Oliveira (1998; 2001), Salvador (2010; 2010 a) e Behring (2008; 2010; 2012). A linha de raciocínio para a definição de fundo público é aparentemente simples, mas sua complexidade ontológica envolve as bases do modo de produção e acumulação capitalista, o processo de trabalho, o fetiche das mercadorias, a produção do valor, o Estado, a burocracia e a sociedade civil, não de maneira segmentada, mas como momentos distintos e constitutivos de uma rica totalidade.

A discussão sobre fundos não é estranha ao universo marxiano¹³⁴, tampouco a economistas liberais como Smith e Ricardo, com os quais Marx trava alguns embates. Em

¹³⁴ Marx cita indiretamente o fundo público, mas de maneira insignificante quando comparado às categorias centrais. De acordo com Elaine Behring (2010) “o termo fundo público aparece raríssimas vezes ao longo de

várias obras de Marx (1983; 1984; 2008), para além de notas esparsas, são destacadas pelo menos três passagens sobre fundos. A primeira relaciona-se ao papel do “fundo de reservas” que está intimamente vinculado ao “fundo salarial”. Ambos são funcionais ao processo de acumulação e aparecem como uma espécie de reserva de capital. No terceiro capítulo do Volume I de “O capital”, *Dinheiro ou a circulação de mercadorias*, Marx (1983, p. 95) explica que o processo de intercâmbio da mercadoria se completa com a já conhecida fórmula M-D-M, [onde M é igual mercadoria e D é igual dinheiro], ou seja, “a mercadoria funciona como medida de valor” (MARX, 1983, p. 110). E o dinheiro só se transforma em capital, quando se realiza, numa relação de compra, venda e lucro. Isso acontece quando o dinheiro é utilizado na aquisição de mercadorias, incluindo o trabalho e, portanto, consiste na existência de uma negociação de venda com a finalidade de obter lucro. Dessa maneira, Marx adverte também para a diferença entre dinheiro e meio de pagamento, pois

O desenvolvimento do dinheiro como meio de pagamento exige certa acumulação monetária, as datas de vencimento das somas devidas. Enquanto o entesouramento desaparece como forma autônoma de enriquecimento, com o progresso da sociedade burguesa, ele, ao contrário, cresce na forma de *fundos de reserva* dos meios de pagamento (MARX, 1983, p. 118, grifos nossos).

Mais adiante, na mesma obra, é pontuada a necessidade de um “fundo de conversão para notas bancárias”. Esse fundo destinava-se, geralmente, às transações que envolviam um determinado equivalente de troca, ou seja, o ouro e/ou a prata, e a criação de um “fundo de reserva” para impulsionar a circulação no mercado interno e no mercado mundial, daí a função institucional do tesouro [do Estado] (Ibidem, p. 120-121). No que tange às relações internacionais, Adam Smith (1996, p. 59) menciona que “o trabalho anual de cada nação constitui o *fundo* (grifos nossos) que originalmente lhe fornece todos os bens necessários e os confortos materiais que consome anualmente”. Ou seja, o referido fundo funciona como uma alavanca do processo produtivo, pois “consiste sempre na produção imediata do referido trabalho ou naquilo que com essa produção é comprado de outras nações” (Ibidem).

Na segunda passagem, a multiplicidade de sentidos atribuídos aos fundos merece destaque, fato que reforça a sua funcionalidade no processo de acumulação e na instrumentalização da economia política. No vigésimo primeiro capítulo do Volume I, tomo 2, de “O capital”, *Reprodução simples*, Marx (1984, p. 153 seq.) situa vários tipos de fundos:

todos os tomos” (Ibidem, p. 14). Noutra passagem a autora sinaliza que “embora o termo fundo público não seja utilizado por Marx, inferimos que se trata do suporte material do Estado ao processo de reprodução ampliada do capital” (BEHRING, 2012, p. 156).

“fundos de reserva”, “fundo de consumo”, “fundo dos meios de subsistência ou fundo do trabalho”, “fundo próprio do capitalista”, “fundos públicos”¹³⁵. Marx exprime que “as condições da produção são ao mesmo tempo as condições da reprodução”. Por meio de uma equação sobre capital variável e capital global e de complexa explicação que envolve o processo de trabalho, o processo de produção, a dupla face do consumo do trabalhador (tanto dos meios de produção, mediante seu trabalho, como dos meios de subsistência para sua própria manutenção e de sua família), chega-se à conclusão de que “o trabalhador pertence ao capital antes que se venda ao capitalista” (MARX, 1984, p. 161). É possível dizer que o fundo público medeia relações de produção e reprodução e além da edificação ideológica de um interesse geral, esse processo produz, por conseguinte, “não apenas a mercadoria, não apenas a mais-valia, mas produz e reproduz a própria relação capital, de um lado o capitalista, do outro o trabalhador assalariado” (Ibidem).

E a terceira passagem evidencia uma tendência, que não é exclusiva ou obrigatória, aplicada a determinado fundo e manipulada em detrimento dos interesses dominantes com vistas à produção do valor. Para o pensador alemão, em “Manuscritos econômicos filosóficos”, o capital também é “trabalho armazenado”. Então os fundos (*fonds*) ou fundos (*stock*) expressam “cada acúmulo de produtos da terra e do trabalho manufaturado” (...). Então, “os fundos só se chamam capital se dão ao seu proprietário rendimento ou ganho” (MARX, 2008, p. 40). A interpretação do dicionário sublinha que o termo “fundo”, dentre tantas definições, pode exprimir “profundidade”, “essência” ou um “recurso financeiro” (HOUAISS, 2004, p. 358). É importante ressaltar que no contexto sócio histórico do século XIX o peso, qualitativo e quantitativo, do fundo público, embora existisse, não apresentava e mesma centralidade que se deu a partir de dois momentos distintos, porém articulados: o *New Deal*, na década de 1930, e o Segundo Pós-Guerra, com as experiências de *Welfare State*,

¹³⁵ Nessa menção, o uso do termo “fundo público” está atrelado a contexto social adverso. Marx retratou o cenário da crise do algodão na Inglaterra, que redundou no desemprego da maioria dos trabalhadores desse ramo de produção. Descreve que a partir da organização da classe trabalhadora e de outras camadas da sociedade reivindicou-se o apoio do Estado com o objetivo de custear a emigração dos desempregados para colônias inglesas ou para os Estados Unidos, porém a interferência de um representante da burguesia alterou o rumo das negociações. A carta de Edmund Potter, ex-presidente da Câmara de Comércio de Manchester, pressionou o parlamento inglês impedindo a emigração e encarcerando os trabalhadores numa espécie de “*Workhouse moral*”. A carta foi denominada de *manifesto dos fabricantes*. Segue um trecho do seu conteúdo: “Aos trabalhadores algodoeiros se poderia dizer que sua oferta é grande demais (...) ela teria de ser reduzida, talvez, de 1/3, e então surgiria uma saudável demanda para os 2/3 restantes. (...) A opinião pública insiste na emigração. (...) O patrão” (isto é, o fabricante de algodão) “não pode ver de boa vontade que sua oferta de trabalho se afaste; ele pode pensar que isso é tão injusto como equivocado. (...) Se a emigração for sustentada com **fundos públicos**, ele tem direito de pedir que seja ouvido e talvez de protestar” (POTTER apud MARX, 1984, p. 158-159, grifos nossos).

Nos tempos de Marx este [fundo público] não tinha o mesmo peso quantitativo, ou seja, o Estado não extraía e transferia parcela tão significativa da mais-valia social produzida e, ressaltamos desde já, não se apropriava do trabalho necessário como hoje vem se fazendo pela via tributária, especialmente na periferia do capital; (...) não possuía também (...) o papel qualitativo que passa a ter no capitalismo monopolista e imperialista; (...) o fundo público assume tarefas e proporções cada vez maiores no capitalismo contemporâneo. (BEHRING, 2010, p. 14)

No atual contexto, a explicação sobre o que é política pública efetuada por Potyara Pereira (2008) é bastante abrangente e elucidativa. A autora reforça a distinção entre política estatal e política pública. Traz a definição grega de *polis* e sua íntima relação com a cidade ou com o delineamento do espaço público e seu significado está associado à noção de política. A sintonia entre os termos “política” e “espaço público” é reforçada por contornos mais firmes a partir noção de “república”. Pelas formulações originárias do latim – *res publica*, tem o sentido político de identificar a “coisa de todos” ou “coisa do povo”, numa clara oposição à ideia de propriedade privada, pedra de toque do liberalismo. A política em si envolve uma cadeia de negociações no campo democrático e a possibilidade diplomática de resolução de conflitos sem coerção ou, no limite da tensão, a eliminação física das forças opositoras. “A política pública engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma espécie do gênero política pública” (PEREIRA, 2008, p. 92).

Já as anotações de Estela Scheinvar (2009) enveredam pelo paradoxo constitutivo e constituinte observado nas relações do Estado e os desdobramentos do que ela convencionou nomear de “feitiço da política pública”, ou seja, “o uso de discursos internacionalmente avançados para camuflar práticas que têm efeitos permissivos por não serem reveladas e coagidas, estimulando a violação dos direitos firmados em lei” (Ibidem, p. 31). Sua construção nos dirige, enfaticamente, à noção de política pública como “o campo no qual a formulação política do governo em favor do Estado burguês se faz explícita”. A autora sugere que a disjunção histórica entre formulação política e gestão pública e suas interferências transitam entre a “produção de subjetividades” e o “fetiche das mercadorias”. A primeira entendida como produção de práticas entre sujeitos sociais e diferentes formas de pensamento, desejo e ação. E a segunda circunscrita na crítica da tradição marxista ao modo de produção e ao padrão burguês de desenvolvimento que assumem formas ocultas – fetichistas – diante do conjunto de relações sociais no capitalismo. Sendo assim, a autora sustenta que “a noção dicotômica entre as esferas de formulação e da gestão oculta a total coerência entre projeto de

Estado¹³⁶ e as práticas produzidas pelos mecanismos de gestão pública” (SCHEINVAR, 2009, p. 40).

No livro organizado pelos professores da Universidade Federal de Minas Gerais (CARVALHO, et. al, 2002), “Políticas públicas”, o que nos chamou a atenção é o fato de ser dedicado inteiramente a pensar as políticas voltadas para crianças e adolescentes no estado. As autoras que escrevem o texto “Políticas públicas sociais”, amparadas na produção de Potyara Pereira, esboçam brevemente o caminho percorrido com a emergência da questão social na transição do século XIX para o XX e as estratégias de intervenção e regulação do Estado que, mediante a distribuição e redistribuição de bens e serviços sociais, respondem às demandas sociais. Afirmam que as políticas públicas são mais amplas que as políticas sociais e “envolvem conflitos de interesses entre camadas e classes sociais, e as respostas do Estado para essas questões podem atender a interesses de um em detrimento dos interesses de outros” (CUNHA e CUNHA, 2002, p. 11-12).

Entre as diversas políticas públicas tais como a econômica, a ambiental, a de ciência e tecnologia e outras, a política social é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área. (Ibidem, p. 12)

Se atualmente, mesmo com as tendências privatizantes em pleno vapor, o fundo de financiamento das políticas sociais é público, e se a coisa pública (ou o que é público) é de todos... na comparação denota, por si só, que o fundo público é alvo de disputas¹³⁷. A pequena correlação entre o que é fundo e o que é público subjazem, invariavelmente, a algum tipo de contradição ou interesse de classe. Portanto, a política pública inexiste sem interesses de classe ou, nesse caso, sem um fundo público. Tudo que é público é “relativo ou pertencente a uma coletividade (bem-estar), relativo ou pertencente a um governo, estado, cidade etc. (funcionalismo)” (HOUAISS, 2004, p. 606-607).

Portanto, baseado na peculiaridade dessas categorias que suscitam contínuas problematizações, a política pública depende da correlação de forças e da ideologia de quem a opera. É tudo aquilo que um governo faz para atender aos interesses da coletividade ou então é um conjunto de ações direcionadas para indivíduos, grupos, empresas e demais corporações

¹³⁶ Em que pese a opinião da autora, seria mais apropriado situar ao invés de Estado, o governo.

¹³⁷ O alerta de Sandra Teixeira é o de que o fundo se torna menos público no capitalismo contemporâneo, principalmente em tempos neoliberais, pois “sofreu algumas mudanças do fato de o Estado ter se tornado um importante agente de redução dos custos do trabalho e dos serviços públicos, bem como da financeirização da riqueza, o que é favorável aos lucros das diferentes frações de classe representativas do capital, ainda que tenha sido privilegiada a turma das finanças” (TEIXEIRA, 2012, p 184).

da sociedade. É a maneira pela qual a sociedade civil tem para legitimar seus interesses e torná-los hegemônicos, ou melhor, a política pública é a materialização do papel do Estado e sua corporificação na vida cotidiana, por meio de ações diretas e indiretas, com o objetivo geral de sustentar o processo de reprodução ampliada do capital. Nos seus objetivos específicos podem ser incluídos: o transporte público, a escola, a universidade, os postos de saúde, os hospitais, os centros de assistência social, as defensorias públicas, os serviços jurídicos, os abrigos, as atividades de lazer, a segurança pública, o salário desemprego, o auxílio doença, o auxílio acidente, a aposentadoria etc. Ou, então, ações de incentivo aos pequenos produtores, redução de tributos, obras em rodovias, aeroportos, coleta seletiva de lixo, preservação do meio ambiente, salvação de empresas à beira da falência ou em perigo extremo, impressão de papel moeda, transações de câmbio e ações internacionais de cooperação humanitária e de transação de títulos públicos, medidas de contenção da dívida externa e contrárias ao aviltamento direto e indireto da classe trabalhadora etc.¹³⁸.

Todavia, numa tentativa de interpretar o conceito, o fundo público pode ser considerado, abstratamente, a essência das relações sociais no Estado moderno e a condição *sine qua non* das políticas públicas. *O fundo público engloba determinado recurso financeiro repassado, com frequência, pelos membros e corporações de uma sociedade, por meio de impostos e ganhos auferidos, seja por meio do salário, da extração de mais valia e do valor excedente e é distribuído e/ou redistribuído, como políticas públicas, por intermédio da burocracia do Estado, para a coletividade, num determinado território social, e de acordo com os conflitos de classe, a correlação de forças políticas (nacionais e internacionais), as necessidades sociais e decisões no campo democrático.*

Sendo assim, numa perspectiva democrática, todo fundo público por princípio é participativo, pois envolve o dever¹³⁹ da contribuição financeira e o direito de decidir onde os recursos arrecadados serão investidos e alocados com a finalidade de atender toda a sociedade; mas na realidade dos países periféricos a gestão governamental tem se eximido de fomentar propostas de tributação progressiva e de descentralizar as decisões políticas que dizem respeito à alocação de recursos.

¹³⁸ Para Wanderlino Nogueira Neto as políticas públicas podem ser classificadas de quatro maneiras: “como *políticas sociais* (educação, saúde, assistência social etc.), *políticas institucionais* (segurança pública, defesa do Estado, relações exteriores etc.), *políticas infraestruturantes* (transportes, turismo, indústria, comércio etc.) e *políticas econômicas* (tributária, cambial, orçamentária, bancária etc.)” (NETO, 2005, p. 14).

¹³⁹ Weber enuncia três tipos de dominação política: a tradicionalista, a legalista e a carismática. A última forma de dominação política permite “a exploração dos administrados graças ao monopólio dos tributos” (WEBER, 2002, p. 63).

Com o desenvolvimento e as determinações históricas do capitalismo, o processo que envolve o florescimento da cidadania permeou as relações de poder resultando em importantes conquistas sociais, ou seja, a cidadania “não é dada aos indivíduos (...), mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas” (COUTINHO, 2000, p. 50). Nesse sentido, Clair M. Hickmann (2006) define que, diferente do período pré-capitalista, os impostos e contribuições quitados com o Estado “não devem ser considerados como uma mera obrigação do cidadão, mas como o preço de nossa cidadania” (Ibidem).

Partindo do princípio de que a conquista da cidadania, bem como a garantia da democracia são objetivos a serem alcançados e que a racionalidade da burocracia estatal e, sobretudo, o fundo público, são meios para se atingir tal finalidade, a autora (HICKMANN, 2006) parece não atentar para o fato de que esse dever cívico se justificaria de maneira legítima, do ponto de vista ético ou técnico, desde que expressasse justiça fiscal. Dessa estreita relação entre fundo público e política social é extraído de Elaine Behring (2012) que um denota uma característica “imprescindível para viabilizar a reprodução ampliada do capital” enquanto na outra reside um mecanismo “no qual é alocada parcela significativa do fundo público, ainda que numa condição secundária, e, sobretudo, sob tensão da supercapitalização (...), processo subjacente à expropriação contemporânea que se faz também pela via dos direitos e estímulo ao consumo via transferência de renda” (Ibidem, p. 154).

2.1.1 – Um conceito muito caro à classe trabalhadora e essencial ao capitalismo

Os recursos financeiros do Estado e sua disponibilidade por meio de políticas sociais são muito caros aos trabalhadores e essenciais aos segmentos da burguesia. Historicamente, a manipulação das finanças públicas tende a privilegiar a alocação em atividades típicas da acumulação ampliada do capital, porém isso não acontece sem choques ou com a anuência consensual da classe trabalhadora. Surge daí um amálgama entre interesses públicos e privados e o conceito de fundo público, inserido nessa dinâmica, atua como expressão de contradições no modo de produção capitalista.

Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e

representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se *per se*, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor (OLIVEIRA, 1998, p. 53).

Tendo por base o texto “fundo público no capitalismo”, Maria Valeria C. Correia (2000) o entende como um conjunto de recursos elementares na composição do tesouro do Estado: “são recursos públicos utilizados tanto para financiar a acumulação do capital como a reprodução da força de trabalho”. A autora afirma que “este fundo é estrutural ao capitalismo” (CORREIA, 2000, p. 17). De acordo com Behring e Boschetti (2007, p. 175), “há um lugar estrutural do fundo público no sistema capitalista”. Ousaria acrescentar que na transição ao socialismo o fundo público também teria uma dimensão estrutural, mas seu gerenciamento seria totalmente diferente, com vistas a sua progressiva supressão¹⁴⁰. O Estado, seja ele qual for, possui uma autonomia relativa e o fundo público é um mecanismo imprescindível à legitimação do Estado perante a sociedade. Porém a sociedade pode existir sem o Estado, mas o Estado não existe sem a sociedade e, nessa conformação, a existência do fundo público é uma condição histórica passível de superação e redefinição.

A questão do fundo público é um pouco mais complexa do que aparenta. Nesse sentido recorreu-se a outras leituras como parâmetro analítico e de apreensão crítica das mediações do fundo público em sua íntima relação com a política pública ou, mais especificamente, com as políticas sociais. Em outras palavras, “o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital” (SALVADOR, 2010, p. 79).

Verifica-se na literatura que o “processo de democratização”, ou seja, o momento pelo qual se destaca “a construção coletiva do espaço público, como plena participação consciente de todos na gestação e controle da esfera política” (COUTINHO, 2000), para além do conceito de democracia, evoca necessariamente a uma construção que se dá mediante ao descompasso observado na história da cidadania e da democracia. Para Coutinho, cidadania significa “a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia

¹⁴⁰ Suponhamos que as indústrias e a propriedade da terra sejam socializadas, que a economia viesse desfrutar de um ciclo virtuoso, com curvatura acentuada da demanda agregada e o país galgasse um posicionamento privilegiado nas relações internacionais, proveniente dos níveis irrisórios do desemprego: essas reformas seriam atraentes? Esse é um tipo de projeção traiçoeira, pois os socialistas da socialdemocracia acreditaram que poderiam melhorar o capitalismo e perderam o rumo de suas reformas. O socialismo apoia as reformas, mas é um movimento para abolir o assalariamento e radicalizar a liberdade (PRZEWORSKI, 1991).

efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens e serviços socialmente criados (...) em cada contexto historicamente determinado” (Ibidem, p. 50). Enquanto a ameaça à manutenção da propriedade privada permaneceu inalterada os capitalistas pouco tinham que se preocupar, mas seus receios passaram a se justificar com a ascensão política dos trabalhadores e com o processo de socialização política: “a democracia tornou-se o calcanhar de Aquiles de muitos liberais” (ESPING ANDERSEN, 1991, p. 86).

As controvérsias salutaras que giram em torno do fundo público podem ocorrer pela difusão de uma concepção reducionista que atribui a essa noção um caráter meramente instrumental ou circunscrito meramente ao *modus faciendi* contábil. Pode também assentar-se no estreitamento da relação entre fundo público e a produção de *antimercadorias* ou do *antivalor*. Essas determinações provocativas, tese sustentada por Oliveira¹⁴¹ (1998, p. 64), sobre a produção de antimercadorias, são entendidas como “aquilo que os economistas chamam de salário indireto, composto geralmente de gastos sociais, que vão desde os elementares, como educação e saúde públicas, até os gastos com lazer, diversão, que compõem a cesta de consumo de qualquer trabalhador”.

Recuperando a linha de pensamento, inspirada em Esping Andersen (1991), sobre o caráter desmercadorizante da experiência do Estado de Bem-Estar Social na Suécia, Francisco de Oliveira preceitua a noção do fundo público como antivalor, ou seja, como resultado de processos políticos de intervenção do Estado na economia com forte influência dos comunistas, socialdemocratas e trabalhadores na formação de uma cesta de produtos, mercadorias e serviços:

A isso, que mudou o estatuto da mercadoria força de trabalho, chamei de antivalor. É algo que, na verdade, funciona dentro do sistema capitalista, mas negando-o e já anunciando um dos limites da forma mercadoria. Isso evidentemente é um fenômeno histórico e não tentei transformá-lo numa lei de desenvolvimento. Esse fenômeno dependia exatamente da formação dos partidos operários, dos seus sindicatos, das suas instituições e de uma certa reação da burguesia e do próprio sistema capitalista para evitar o seu colapso, adotando, na sua reprodução, uma forma de socialização do excedente que, por realizar-se mediada pelo fundo público (e não pelo mercado), eu chamei de antivalor (OLIVEIRA, 1998, p. 64).

Por outro lado, as críticas, diplomáticas, de Coelho (2001), Behring (2008) e Salvador (2010) às elaborações teóricas sofisticadas e otimistas de Francisco de Oliveira não somente enriquecem como aquecem o debate a respeito do fundo público e, acima de tudo, sobre os

¹⁴¹ Essa tese influencia também a produção de Sônia Fleury (1994, p. 122), no que tange à alteração nas relações de classe propiciada pelo *Welfare*. E, também, nos descompassos para a consolidação da esfera pública, tematizada por Raquel Raichelis (2000, p. 58).

rumos políticos que incidem no processo de democratização, no papel do Estado e no horizonte de lutas pelo socialismo. Roseli Coelho, no terceiro capítulo do seu livro, expõe, no debate sobre o “socialismo reformista”, que o ponto pacífico entre os pensadores da tradição marxista é que o Estado social é concebido como “estratégia de acumulação”, mas que ainda pairam polêmicas, instadas pelas hipóteses de Oliveira, sobre a “desmercantilização” da força de trabalho. A autora faz a seguinte observação:

Não é nosso objetivo aqui investigar as “insuficiências do lucro” e sim estabelecer se o “antivalor” por trás da “des-mercantiização” da força de trabalho implica a transferência vertical de renda no sentido estrito, ou seja, se o fundo público – ou ao menos a parcela que financia, em cada momento, o salário social ou salário indireto – é constituído em sua maior parte de impostos sobre os ganhos do capital cobrados pelo Estado capitalista (COELHO, 2001, p. 76).

Já o instigante artigo de Elaine Behring (2008), “Acumulação capitalista, fundo público e política social”, ratifica que a política atual tende ao redirecionamento e não ao encolhimento do fundo público, entendido como um “pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto juntos às demandas do trabalho” (Ibidem, p. 46). Mais adiante, ao situar o advento da financeirização e papel do fundo público no processo de acumulação, a autora destaca que no processo de reprodução o fundo público é um recurso utilizado para subsidiar empresas privadas, na negociação de títulos públicos e menciona com isso um limite na produção de Francisco de Oliveira (a quem não refuta totalmente, apenas evidencia discordâncias, principalmente, na afirmação de que o fundo público agiria como um antivalor ou antimercadoria social). Questiona que parece contraditório não se levar em consideração o fundo público na reprodução geral do capital e sentencia que “o fundo público não poderia ser considerado um antivalor, como pensa Oliveira, uma vez que o mesmo participa de forma direta e indireta do ciclo de produção ampliada do valor” (BEHRING, 2008, p. 54).

Na crítica do livro de Evilásio Salvador são citadas Coelho (2001) e Behring e Boschetti (2007), além de Francisco Cipolla¹⁴², autor que entende a base do excedente global como elemento indispensável ao fundo público, ou seja, “pelo viés do capital, o fundo público não diminui a taxa de mais-valia global do capitalismo. O fundo público só pode sobreviver sobre a base do excedente global” (SALVADOR, 2010, p. 89). Também é dado destaque ao esquema clássico de Marx, na esfera da produção, onde $D - M - D'$ (D é igual dinheiro. M é

¹⁴² Autor de “Antivalor e socialismo: perguntas sobre o antivalor ou o capital no meio do caminho”. Novos estudos, São Paulo: Cebrap, n. 42, 1995.

igual mercadoria. D' é igual dinheiro acrescido) e, a partir dessa equação, é recuperado o ciclo do capital e o processo de valorização do valor¹⁴³. Com a exposição do *modus operandi* da produção capitalista são oferecidos pelo menos quatro argumentos robustos, sintetizados abaixo, que tornam mais compreensíveis por que o fundo público não pode ser considerado o antivalor.

O fundo público está presente na reprodução do capital: como fonte importante para realização do investimento capitalista (...). Por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais (...). Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição (...). Por meio de funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura (...). Por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes rentistas. (SALVADOR, 2010, p. 91)

A lógica realista e, por vezes, pessimista¹⁴⁴, da crítica bem encadeada desses autores consiste na contraposição do fundo público como um antivalor. Mas, mesmo assim, esses autores também devem compartilhar da proposição de que “qualquer gasto de bem-estar deve potencialmente melhorar as condições de vida [da classe trabalhadora]” (OLIVEIRA, 1998, p. 29). Ao comungar dessa compreensão, acerca dos limites do próprio capital, a crítica sobressai como uma fratura exposta de contradições. O labirinto da democracia parece desaguar em um beco sem saída, (mas notem bem, parece!). A contundência dos ensinamentos desses autores supõe uma “hemorragia de sentidos a serem explorados” (BEHRING, 2003, p. 287) e trazem à luz perspectivas ideológicas de um caminho à esquerda. Afinal, implicitamente questionam: qual é o papel da intelectualidade brasileira? Ficar introvertida atrás das telas do computador e protegida pelos muros da universidade?

A coerência política e epistemológica dos autores (BEHRING, 2008 e SALVADOR, 2010) em face às contradições engendradas no modo de produção capitalista permite-nos inferir, a partir das mediações com os possíveis resultados que tais políticas podem desempenhar na vida da classe trabalhadora, que mesmo as políticas sociais ditas “gratuitas”, como a saúde e a educação públicas, mesmo diante da redução das desigualdades entre a

¹⁴³ Nesse aspecto, Issak Rubin (1987, p. 85) afirma que “o trabalho não confere, por si mesmo, valor aos produtos; somente o trabalho organizado numa determinada forma social (na forma de uma economia mercantil)”. Em seguida, complementa com a seguinte definição: “O valor não representa uma ‘propriedade’ do produto do trabalho, mas uma determinada ‘forma social’ ou ‘função social’”, ou melhor, “o valor não caracteriza coisas, mas relações humanas sob as quais as coisas são produzidas” (Ibidem, p. 84-85).

¹⁴⁴ Reproduzindo as palavras de Adam Pzreworski, “o pessimismo não passa de um otimismo bem informado” (1991, p. 279).

classe trabalhadora ou com a criação de modernos dispositivos de proteção social para crianças e adolescentes, ainda assim, que o fundo público agiria na reprodução ampliada do capital sem perfazer, com isso, a produção do antivalor ¹⁴⁵.

A afluência do fundo público revela em seu curso uma “dialética” ¹⁴⁶ ao garantir superficialmente e de forma cada vez mais assoreada a socialização dos bens e serviços sociais¹⁴⁷ e a operação dos chamados salários indiretos. Por outro lado, a sua profundidade nos impede de atentar para a proeminência do seu papel na engrenagem do capitalismo mundial, ao irrigar abundantemente os processos econômicos que se destinam ao subsídio de indústrias, à construção de estradas e, em cenários desérticos de crises agudas do capital, salvar as empresas e o sistema bancário de falências múltiplas.

O fundo público em suas diversas formas passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. A medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares¹⁴⁸ (...). E, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo, são seus exemplos. A descrição das diversas formas de financiamento para acumulação de capital seria muito mais longa: inclui desde os recursos para ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta (...) sustenta a agricultura [o agronegócio] (...) e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como blue chips, intervém na circulação monetária de excedentes pelo open market, mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública etc. (OLIVEIRA, 1998, p. 19-20)

De uma maneira ou de outra, mesmo que não concordemos com a tese sustentada por Francisco de Oliveira – do fundo público como antivalor –, indubitavelmente, sua produção está assentada em perspectivas de traços progressistas. O fundo público não é a tábua de salvação, tampouco a possibilidade de revolucionar a sociedade, mas é o tipo de recurso que requer a permanente disputa em favor da classe trabalhadora e de seus estratos pauperizados.

¹⁴⁵ Na tradição marxista o valor significa “a expressão das relações de produção entre pessoas”, ou então, “expressão do trabalho abstrato” (RUBIN, 1987, p. 85) e não há contradição entre as duas definições, pois as diferenças consistem no fato de que a primeira definição traz um ponto de vista quantitativo ou da magnitude e a segunda definição demonstra o aspecto qualitativo ou como uma forma social (Ibidem).

¹⁴⁶ Essa dialética “trata da ‘coisa em si’. Mas a ‘coisa em si’ não se manifesta imediatamente ao homem” (...) (KOSIK, 2002, p. 13).

¹⁴⁷ Conforme a crítica da tradição marxista o salário indireto ou as políticas sociais são reiteradamente pensados como meios de redução dos custos de reprodução da força de trabalho: “dentro da ótica do capital os serviços sociais tornam-se ainda um reforço para a garantia dos elevados níveis de produtividade do trabalho exigidos pela elevação da composição orgânica do capital” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1996, p. 102).

¹⁴⁸ Podemos incluir a “política de abrigo”.

No marco regulatório do século XX, o *Welfare State* e a instauração da seguridade social foram decisivos na consecução de propostas dos campos progressistas, com uma diferença crucial ao período descrito por Marx: as inseguranças dos segmentos assalariados estariam delineadas por esquemas preventivos e por um planejamento de cobertura social jamais observada na história do capitalismo, inclusive com o “salário indireto”.

A instauração da seguridade social é uma etapa decisiva na construção da proteção social, pois realiza objetivos já presentes desde a criação dos primeiros seguros sociais (...) a partir da melhoria das condições materiais e simbólicas de vida da classe operária, principalmente por meio da redistribuição econômica via salário social. A partir daí os “bens sociais” não tinham como finalidade única preservar os mais vulneráveis (ou aliviar a pobreza), mas compor o nível de qualidade de vida da classe assalariada como “salário indireto” (MAURIEL, 2011, p. 58).

Nesse sentido, pensar no processo de reforma e de revolução pressupõe, necessariamente, a superação, no plano teórico, do Estado de Bem-Estar Social. Contudo, consiste também em compreendê-lo, sob novas determinações, ou seja, um Estado social permeado por outro projeto de sociedade, sem abdicar da crítica, como algo real e que pode traduzir, em seus erros e acertos, perspectivas de governos futuros numa transição ao socialismo. A atenção dedicada à Suécia na literatura de política social não ocorreu de forma injustificada ou por ensejar um tipo ideal, nos moldes weberianos mas por que a estratégia socialdemocrata: 1) se apropriou da leitura ortodoxa marxista, de que as políticas sociais ajudariam “a promover o progresso das forças produtivas no capitalismo”, suscitando a capacidade de mobilização de classe na divisão do poder (ESPING-ANDERSEN, 1991, 89-90); 2) superou a ortodoxia do mercado, trazendo à tona os ideais socialistas de “igualdade, justiça, liberdade e solidariedade” (Ibidem, p. 90) e 3) tornou conhecida a ideologia socialista entre o operariado, superando a lógica de “uma ideologia abstrata e alienígena” (PRZEWORSKI, 1991, p. 37) e salientou o caráter classista do movimento: “na Suécia, as primeiras células locais do Partido Socialdemocrata foram (...) Comunas de Operários. Os socialistas ansiavam por salientar o caráter de classe do movimento” (Ibidem).

Controvérsias e polêmicas nutrem esse debate, sobretudo pelos questionamentos acerca da capacidade de democratização do *Welfare State* e se a lógica de um Estado social no capitalismo significaria uma armadilha da hegemonia burguesa para capturar corações e mentes dos trabalhadores, militantes e simpatizantes da esquerda. Nos primórdios da socialdemocracia sueca, mais especificamente na Primeira Internacional, existiam diferenças marcantes em comparação a outros partidos por aspirar a transformação da organização

econômica da sociedade e a burguesa e por enfatizar a necessária liberdade da classe operária (PRZEWORSKI, 1991, p. 44-45).

Contudo, diante de uma realidade concreta e cheia de incertezas, até a Primeira Guerra Mundial, os partidos socialistas detiveram-se em capitanear apoio político com o objetivo de conseguir o direito de voto e prosseguir na organização dos trabalhadores como classe social. Na Suécia, dentre outros países, foram criados “comitês de socialização” para levar a cabo propostas de nacionalização de empresas. Adam Przeworski (1991) realiza uma análise em que, durante o governo socialdemocrata ou nas experiências que contaram com a sua participação, “o resultado global dessas primeiras tentativas de socialização foi nulo: (...) nenhuma empresa foi nacionalizada na Europa Ocidental (...) durante todo o período entre-guerras” (PRZEWORSKI, 1991, p. 49). Outra situação objetiva que não foi efetivada concerne às alterações na propriedade privada dos meios de produção, ou seja, nos países em que a socialdemocracia esteve no poder, como Bélgica, Noruega, Suécia, dentre outras, “as riquezas permaneceram quase intactas” (Ibidem).

Aliás, o argumento dissonante de Roseli Coelho (2001) também destaca que os países escandinavos do Pós Segunda-Guerra, por mais avançados que fossem, jamais ameaçaram ou afetaram a economia capitalista. Para a autora,¹⁴⁹ na década de 1930 apenas 1% do produto interno bruto constituiu o total de gasto público na Suécia e na década de 1970 a política de estabilização do governo socialdemocrata utilizava medidas anticíclicas para amenizar os efeitos do desemprego e alterar as legislações trabalhistas com incremento de treinamentos e programas de aposentadoria etc. (Ibidem, p. 42-43).

É digno de registro que a direção do reformismo preconizava “um progresso gradual em direção a transformações estruturais” e a socialdemocracia “deixou de ser um movimento reformista” (PRZEWORSKI, 1991, p. 58). O processo de reforma e revolução, aliás, não são “cartas fora do baralho” da esquerda brasileira¹⁵⁰. Provavelmente seja o mais apropriado para

¹⁴⁹ Roseli Coelho (2001) sinaliza que o sucesso do modelo sueco se deve à posição privilegiada que o país ocupou no mercado internacional na década de 1940 e, posteriormente, na década de 1970 (Ibidem, p. 43). Demonstra também que não havia disposições anticapitalistas no seio do movimento organizado e que a socialdemocracia, anulou a impetuosidade da crítica radical (Ibidem, p. 44-45). Grandes partes dessas análises estão ancoradas na contribuição de dois autores que não foram traduzidos para o português, Hugh Hecllo e Henrik Madsen. *Policy and politics in Sweden: Principled pragmatism*. Philadelphia: Temple Universty Press, 1987.

¹⁵⁰ Que, em linhas gerais, é constituída pelo Partido Comunista Brasileiro – PCB, pelo Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU e pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Cabe sinalizar um número inexpressivo de quadros progressistas que, masoquistamente, relutam em sair do Partido dos Trabalhadores – PT, mas que tomados isoladamente não têm força para recuperar a ideologia socialista. O próprio Lula, antes da eleição de 2002, afirmou que o PT nunca soube o que é o socialismo: “não existia, de nossa parte, qualquer concepção prévia de socialismo e de como alcançá-lo” (LULA DA SILVA, 2000).

pensar a realidade de um país em que fundo público, historicamente, “favoreceu a acumulação de capital e apresenta características regressivas, tanto no lado do financiamento tributário, quanto na destinação dos recursos” (SALVADOR, 2010 a, p.617) e, em linhas gerais, isso significa que os beneficiários da seguridade social pagam direta ou indiretamente seus benefícios. Pensar reforma e revolução é produzir intelectualmente para reforçar as trincheiras de luta e lutar nessas trincheiras para alimentar a produção intelectual. Em tom inconcluso, compartilho da proposição de Elaine Behring (2008, p. 61-62) que indaga: “o que seria um salto de qualidade no campo de direitos?”

Que houvesse ampliação do Programa Bolsa Família e que se fizessem maiores investimentos nos serviços e nos planos municipais de assistência social e saúde; que houvesse aumento significativo do teto da previdência pública; que se efetuassem o fim da taxa dos aposentados, bem como o fim do fator previdenciário; que uma cobertura realmente universal do SUS, se fizesse empreender, com maiores investimento, e alocação em despesas correntes, que possibilitasse procedimentos de qualidade (e não só de quantidade), com a consequência do fim das filas e da garantia da acessibilidade: ou seja, uma outra lógica de alocação do fundo público, menos voltada para a reprodução ampliada do capital e mais direcionada aos trabalhadores, às maiorias.

Esse é um horizonte que se abre, mas não é o único. E nessas considerações preliminares, tecidas sobre fundo público, que não opera como um antivisor, mesmo que permaneçam no ar as incertezas provenientes do discurso que enaltece “o fim das utopias”, o socialismo é o caminho!¹⁵¹

2.1.2 Polêmicas em torno do fundo público

¹⁵¹ Percebe-se que a tarefa de construir o socialismo é espinhosa, mas necessária. Mesmo entendendo que a socialdemocracia não conduziu as nações europeias ao socialismo, de um ponto de vista meramente especulativo, as reformas deveriam propiciar aumentos salariais, redução do desemprego, diminuição da jornada de trabalho, elevação das transferências para famílias, crédito para pequenas empresas e propriedades agrícolas e seu financiamento, que é a parte que nos interessa nesse debate sobre fundo público, deveria ser realizado por: “(1) uma redistribuição de renda pessoal (via tributação direta e redução nos diferenciais de salários), (2) crescente utilização da capacidade produtiva ociosa, (3) dispêndio de reservas internacionais ou empréstimos no exterior e/ou (4) redução da taxa de lucro” (PRZEWORSKI, 1991, p. 62). Mas, logo em seguida, Przeworski (1991) aponta uma série de fragilidades nessas propostas: “a soma das três primeiras fontes não bastará para satisfazer as demandas. A redistribuição das rendas mais elevadas não produziria o efeito quantitativo substancial; (...) um programa como esse não pode ter êxito” (Ibidem, p. 62-63). Por último provoca a socialdemocracia europeia [a brasileira não conta, pois é o engodo] questionando que num cenário de crise, ao invés da retomada da radicalidade do discurso, a preocupação é não perder eleitores (e com isso abdicam da possibilidade de se pensar num projeto de transição).

Marx, ao ilustrar aspectos da *lei geral da acumulação capitalista*, retrata a incidência de um duplo movimento onde acontece, simultaneamente, a concentração e a centralização de capitais¹⁵². O esboço de sua linha de argumentação permanece atual e, no trecho selecionado, atravessou duas décadas do processo de acumulação na Inglaterra, entre 1846 e 1866, demonstrando diferenças e similaridades entre as camadas mal pagas da classe trabalhadora industrial inglesa, a população nômade e o proletariado agrícola britânico. Marx também analisou os efeitos das crises sobre a parte mais bem remunerada da classe trabalhadora e dedicou um subcapítulo, especialmente, para tratar da situação da Irlanda¹⁵³.

Ao iniciar sua abrangente análise crítica, apresenta uma tabela de dados que constata o *pequeno crescimento da população* na Inglaterra e o *percentual de aumento das rendas tributáveis*, no segundo terço do século XIX¹⁵⁴. O pensador alemão percebeu que esse crescimento populacional não acompanhou a escalada crescente da acumulação de riquezas na classe dominante. Na abordagem marxiana os tributos são interpretados e, diretamente, sintonizados com as refrações da “questão social” na sociedade inglesa, tais como: a diminuição do poder do consumo, a perpetuação da miséria, o endividamento populacional, os casos de fome acompanhados de morte, a propagação dos quadros de desnutrição entre mulheres e crianças, a especulação imobiliária, aumentos de alugueis, a insalubridade das moradias, o processo de favelização de bairros proletários, a ausência de condições mínimas de trabalho, dentre outras situações alarmantes. As principais políticas dessa época eram baseadas na *Poor Law*¹⁵⁵.

¹⁵² Um fenômeno recente na história do capitalismo mundial é a reestruturação produtiva. Ao reafirmar os processos de concentração do capital e, concomitantemente, as fusões monopólicas, a reestruturação produtiva expressa a renovação dos formatos de centralização dos capitais que, aliás, são atrelados ao dinamismo da reorganização do capital, com diminuição dos postos de trabalho, polivalência, tecnologia de ponta e que, nos termos de David Harvey (2000), foi denominada de “acumulação flexível”; “enquanto a concentração de capital é o processo ‘que repousa diretamente sobre a acumulação ou, mais precisamente, se confunde com ela’, a centralização remete a ‘um processo completamente diferente, que se apresenta com ‘a atração que reúne diferentes focos de acumulação de concentração, a concentração de capitais já formados, fusão de um número superior de capitais individuais em um número menor’” (CHESNAIS, 1997, p. 27).

¹⁵³ Nesse país, marcado por um desenfreado processo de emigração, que se tornou um rentável comércio, a fome “liquidou, em 1846, mais de 1 milhão de pessoas, mas só pobres diabos” (MARX, 1984, p. 253).

¹⁵⁴ Em 1864 o número da população tributada era de 308.416, numa população de 23.891.009 e os rendimentos tributáveis eram de 95.844.222 libras. Em 1865 o número da população tributada cresceu [7,7%, indo] para 332.431, numa população global que aumentou [0,9%, indo] para 24.127.003 e os rendimentos tributáveis alcançaram o valor de 105.435.787 libras [10 % em um ano] (MARX, 1984, p. 213). Percentuais calculados pelo autor.

¹⁵⁵ “A Poor Law (Lei dos Pobres), de 1834, tinha por objetivo a manutenção da ordem e a utilização de critérios seletivos, focalizados em um grupo restrito, e com o intuito de preservar o livre mercado e ao mesmo tempo divorciando o direito social da cidadania “é um sistema de regulamentação de salários que foram concebidos num plano nacional e administrados localmente”. Este último – o sistema de regulamentação de salários – entrou

Para demonstrar a centralidade dos tributos e dos subsídios públicos no capitalismo, ilustrativamente, optou-se por apresentar um discurso proferido por Gladstone, então ministro da Câmara dos Comuns, que sustentava a importância do aumento do orçamento e do rendimento tributável do país, fato que, em sua opinião, teria trazido vantagens efetivas para a classe trabalhadora. Diante do quadro crítico, Karl Marx, com a aguçada crítica e sem fazer qualquer tipo de concessão, rebate impetuosamente a tentativa de demonstrar “possíveis melhorias” para os trabalhadores ou qualquer ascensão dos segmentos pobres que, em sua opinião, continuavam pobres.

Assim falou esse untuoso ministro na Câmara dos Comuns a 13 de fevereiro de 1843. A 16 de abril de 1863, 20 anos mais tarde, no discurso em que ele apresenta seu orçamento: “De 1842 a 1852, o rendimento tributável deste país cresceu 6%. (...). Nos 8 anos de 1853 a 1861, se partirmos da base de 1853, ele cresceu cerca de 20%. O fato é tão espantoso que chega a ser quase inacreditável. (...). Esse aumento embriagador de riqueza e poder (...) está totalmente limitado às classes possuidoras (...) mas deve ser indiretamente vantajoso para a população trabalhadora, porque barateia os artigos de consumo geral; enquanto os ricos se tornaram mais ricos, os pobres, em todo caso, se tornaram menos pobres. Que os extremos da pobreza tenham diminuído, não ousou afirmar”.

Que anticlímax capenga! Se a classe trabalhadora continuou “pobre”, apenas proporcionalmente “menos pobre”, ao produzir um “aumento embriagador de riqueza e poder” para a classe proprietária, ela continua sendo, em termos relativos, igualmente, pobre. Se os extremos da pobreza não diminuíram, eles aumentaram, pois aumentaram os extremos da riqueza. Quanto ao barateamento dos meios de subsistência, a estatística oficial, por exemplo, (...) mostra encarecimento de 20% na média dos 3 anos de 1860 a 1862, comparados com 1851/53. Nos 3 anos seguintes, 1863/65, encarecimento progressivo de carne, manteiga, leite, açúcar, sal, carvão e outros meios de subsistência necessários”. (MARX, 1984, p. 215, grifos nossos)

O prenúncio marxiano é emblemático por desvelar, já no século XIX, os prejuízos impelidos à classe trabalhadora e os aspectos que circundavam a vida cotidiana, bem como a perversidade implícita da organização do Estado no modo de produção capitalista.

Ao longo do século XX e nos primeiros lustros do século XXI, a pobreza e a riqueza continuam a crescer em proporções diferentes. As necessidades sociais mudaram e as condições de vida também. Para clarear qualquer dúvida sobre o processo de valorização, Elaine Behring (2010), tece uma didática explicação:

rapidamente em decadência no século XVIII, não apenas porque a mudança industrial o tornou impossível do ponto de vista administrativo, mas também porque era incompatível com a nova noção de direitos civis na esfera econômica, com sua ênfase no direito a trabalhar onde e em que fosse do agrado do indivíduo e sob um contrato livremente estipulado. A regulamentação de salários infringia esse princípio individualista do contrato de trabalho livre (...) se encontrava em uma posição um tanto ambígua. A legislação elizabetana tinha feito dela mais do que um meio para aliviar a pobreza e suprimir a vadiagem, e seus objetivos constitutivos sugeriam uma interpretação do bem-estar social que lembrava os mais primitivos, porém mais genuínos, direitos sociais de que ela tinha, em grande parte, tomado lugar” (MARSHALL, 1967, p. 71-72).

O processo de valorização ocorre porque a força de trabalho não é remunerada pelo que produz, mas pelo cálculo social de suas necessidades de reprodução como tal, que variam historicamente com o desenvolvimento das forças produtivas, das necessidades sociais e da luta de classes, mas que estão abaixo do que as forças do trabalho transferiram e acrescentaram de valor ao produto final (Ibidem, p. 17)

A regressividade do financiamento tributário encarece os produtos de primeira necessidade; a bitributação imposta à população com os processos de privatização revela um processo muito parecido, dadas as devidas proporções, ao que Marx explicitou. Os críticos contemporâneos, vinculados à tradição marxista, contestam veementemente os efeitos “positivos” das políticas públicas adotadas, por exemplo, pelos últimos governos brasileiros. Há uma confluência no que diz respeito à sornateira regressividade dos tributos e com isso se verifica que os impostos embutidos, principalmente sob mercadorias essenciais, como alimentos, pesam sobremaneira nos trabalhadores assalariados (SALVADOR, 2010a, p. 618).

O fundo público “passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA, 1998, p. 19). Debruçada nessa mesma obra, Elaine Behring (2008, p. 52) afirma que “existe uma tensão desigual pela repartição do fundo público”. Por um lado a autora entende que o fundo público “reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas” e, por outro lado, o capital assegura, hegemonicamente, “a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas e subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público” (Ibidem).

Para Francisco de Oliveira, na atualidade, o fundo público deixa de ser resultado da produção capitalista e passa a ser pressuposto das condições de reprodução social do capital e da classe trabalhadora.

As mudanças mais recentes das relações do fundo público com os capitais particulares e com a reprodução da força de trabalho representa uma “revolução copernicana”; (...) o fundo público é agora um *ex-ante* [anterior – Estado que antecipa o que gasta, que é mais do que arrecada] das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar do seu caráter *ex-post* [posterior – Estado que gasta depois de arrecadar], típico do capitalismo concorrencial. (...) Ele existe “em abstrato” antes de existir de fato: essa “revolução copernicana” foi antecipada por Keynes, ainda que a teorização keynesiana se dirigisse à conjuntura. A per-equação da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível (OLIVEIRA, 1998, p. 21).

Dois aspectos cruciais revelam a maturidade de Behring, no desvendamento do fundo público. O primeiro é que, no contexto do capitalismo monopolista, o fundo público comparece, “nem como *ex-ante*, nem *ex-post* do processo de produção e reprodução capitalista (...), mas como um componente *in flux* do mesmo, que está ali presente no ciclo D-M-D” (BEHRING, 2010, p. 22). Isso, em linhas gerais, significa que o excedente se subdivide “em lucros, renda da terra e fundo público, sempre lembrando aqui que o Estado se apropria também do trabalho necessário, diga-se, dos salários via tributação, com que o fundo público é um compósito de tempo de trabalho excedente e tempo de trabalho necessário” (Ibidem). A autora sinaliza que no processo de produção e reprodução do capitalismo ainda há que se destacar o papel crucial que frações do fundo público, transmutado em juros, obtém no circuito da mundialização do capital, ou melhor, além dos juros embutidos na dívida pública, que incidem diretamente na esfera da financeirização, existe uma configuração de captura do fundo público,

Pela via das compras e contratos estatais, oferta e regulação do crédito, pela complexa rede de relações público-privadas que se estabelece no capitalismo maduro, tendo em vista atuar no processo de rotação do capital, acelerando, interferindo nos ritmos da metamorfose D-M-D', num contexto de monopolização do capital”. (BEHRING, 2008, p. 23)

O outro aspecto vai ao encontro da sistematização apresentada, direto da fonte marxiana, para explicar a “rotação do capital”¹⁵⁶. Elaine Behring (2012) recupera um importante momento da rotação do capital, apreendendo que, em linhas gerais, “é esse percurso realizado que envolve sua metamorfose em várias formas de existência, tem como objetivo a valorização e acumulação de capital, e articula produção e reprodução social” (Ibidem, 2012, p. 160). Dentre os argumentos destacados pela autora, sobre a “rotação do capital”, pode-se destacar: 1) a perspectiva de totalidade na análise da produção e da reprodução capitalista (e de suas metamorfoses), afinal, “a finalidade do processo global, na verdade sua lei geral absoluta, é a produção de mais valia, centro da acumulação de capital, e cuja alavanca é a produtividade do trabalho” (BEHRING, p. 156); 2) o mecanismo do

¹⁵⁶ Para Mandel a “redução do tempo de rotação do capital fixo” é uma das características fundamentais do capitalismo tardio (MANDEL, 1982, p. 157). “A origem imediata da redução prende-se à aceleração da inovação tecnológica, o que por sua vez é um resultado da realocação do capital industrial, investido não apenas na atividade direta de produção, mas também, em escala crescente, nas esferas pré produtivas (pesquisa e desenvolvimento)” (Ibidem).

crédito¹⁵⁷, como componente imprescindível das mediações no processo de acumulação e, conseqüentemente, como suporte do Estado ao capital: “embora o termo fundo público não seja utilizado por Marx, inferimos que se trata do suporte material do Estado ao processo de reprodução ampliado do capital” (Ibidem), ou seja, além do crédito, a dívida pública cumpria uma função estratégica, como uma mola propulsora da acumulação primitiva.

Nas operações que englobam a balança comercial, o salário e demais receitas, as mercadorias e os negócios que envolvem propriedade imobiliária de terra, todos os processos e negociações são resultantes do desenvolvimento das forças produtivas, do processo de valorização do capital, do trabalho concreto de homens e mulheres. Portanto, os impostos de toda sociedade devem financiar as políticas públicas e/ou retornar para a sociedade através de bens e serviços, de maneira ampla e universalizada. É assim, por exemplo, o financiamento da seguridade social realizado através de recursos orçamentários provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de diversas contribuições sociais¹⁵⁸.

Nesse sentido, segundo Behring e Boschetti (2007) “o orçamento da seguridade social, assim como das demais políticas sociais, não pode ser compreendido sem referência à estruturação da carga tributária brasileira e de seu significado no âmbito da política macroeconômica” (Ibidem, p. 164). A análise envereda por uma interpretação marcadamente marxista, mas mesmo entendendo que o trabalho produz o valor, o papel que o trabalho tem nessa organização social metamorfoseou-se pela insidiosa consolidação da financeirização da economia. O debate sobre financiamento, orçamento e fundo público é estratégico do ponto de vista político, pois evoca, em certa medida, a reconfiguração da democracia e isso se desdobra de várias formas:

A conquista da democracia formal e do sufrágio universal certamente representou um enorme avanço histórico, mas no final o capitalismo ofereceu uma nova solução para o velho problema de governantes e produtores. Já não era mais necessário corporificar a divisão entre privilégio e trabalho numa divisão política entre governantes apropriadores e os súditos trabalhadores, uma vez que a democracia poderia ser confinada a uma esfera ‘política’ formalmente separada, enquanto a ‘economia’ seguia regras próprias (WOOD, 2003, p. 173).

Corroborar-se com Behring e Boschetti (2007), quando polemizam com Oliveira (1998) sobre a função do fundo público que, ainda hoje, nas condições engendradas pelo

¹⁵⁷ Segundo Marx, “o moderno sistema tributário tornou-se um complemento necessário do sistema de créditos nacionais” (apud BEHRING, 2012, p. 156).

¹⁵⁸ Conforme Art. 195 da Constituição Federal de 1988.

capital, contribui para a produção e reprodução do valor¹⁵⁹. Há nessa situação o entendimento de que o Estado, embora tensionado por interesses distintos, se apropria do excedente e abdica de suas obrigações públicas e sociais. E assim se processa a separação entre apropriação privada e os deveres públicos, e o fundo público medeia essa cisão, “de uma nova esfera de poder inteiramente dedicada aos fins privados, e não aos sociais” (WOOD, 2003, p. 36). A separação entre o econômico e o político no capitalismo, bem detalhada na tradição marxista (NETTO e BRAZ, 2007; BEHRING, 2003, 2011), permite inferir outra ponderação, sobre as funções alocativa e redistributiva do Estado. Afinal, as autoras concluem, seguindo a linha de raciocínio de Oliveira (1998), no qual o fundo público é estrutural para a geração de valor, que seria contraditório deixar de incluir o fundo público na reprodução geral do capital:

Parece contraditório não considerar o fundo público na reprodução geral do capital, através de subsídios, negociação de títulos públicos, de garantias de condições de financiamento, e até de reprodução da força de trabalho como fonte de criação de valor. (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 175-176)

Qualquer prognóstico em torno do conceito de fundo público tende a enveredar pela tensão e polêmica, sobretudo por que a base de sustentação dos argumentos apresentados pelos autores vinculados à ortodoxia mariana não parte de abstrações ou uma ideia *a priori*, mas da realidade. O fundo público, portanto, abarcaria os gastos sociais com as políticas públicas de saúde, educação e assistência social, a reprodução social da família e a formação da mercadoria força de trabalho, assim como os subsídios ao desenvolvimento industrial, o estabelecimento de um patamar propício às disputas de mercado e extração da mais valia, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento das forças produtivas e à aceleração da produtividade, como na utilização de serviços que agregam valor, como os de transportes e de estocagem, detalhes que igualmente não podem ser negligenciados e que “interferem na rotação do capital e seus ritmos” (BEHRING, 2012, p. 157).

Esse circuito demonstra que a educação, a saúde e a previdência social públicas, dentre outras instituições estruturadoras das relações sociais, cumprem um papel na reprodução social e na reprodução ampliada do capital, ou seja, o fundo público é e não é, ao mesmo tempo, um antivalor, uma vez que participa direta e indiretamente do ciclo de

¹⁵⁹ Segundo Marx (1983, p. 129), “a circulação do dinheiro como capital é, pelo contrário, uma finalidade em si mesma, pois a valorização do valor só existe dentro desse movimento sempre renovado. Por isso o movimento do capital é insaciável”.

produção e reprodução do valor¹⁶⁰ e, por outro lado, não pode ser interpretado como um recurso utilizado, exclusivamente, no processo de reprodução ampliada do capital¹⁶¹.

Não obstante a importância inegável da produção marxista brasileira na atualidade (BEHRING e BOSCHETTI, 2007; BEHRING, 2008, 2010; SALVADOR, 2010) outras referências da tradição marxista iluminam esse debate. Isaak Rubin (1987) nos convida para uma reflexão sobre o nexo que envolve o valor e o trabalho: “devemos determinar o nexo entre valor e trabalho não só para compreender o fenômeno ‘trabalho’ na sociedade contemporânea” (Ibidem, p. 98). Em outra perspectiva são tecidas, em Marx (1983), as explicações acerca do significado de cooperação, noção fundamental para entender a dupla determinação do trabalho (concreto e abstrato) produtivo e improdutivo¹⁶². *Cooperação* é “a forma de trabalho em que muitos trabalham planejadamente lado a lado e conjuntamente, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes, mas conexos” (MARX, 1983, p. 259).

Na formulação de James O'Connor, o duplo caráter dos gastos sociais é orientado no sentido de garantir a *acumulação* privada rentável e de gasto social, necessário para garantir a função de *legitimação* (ZANGHERI, 1989, p. 250; BEHRING, 2011, p. 78). Evidenciam-se, dialeticamente, as críticas e as respostas sobre a noção de fundo público que, em linhas gerais, pode ser apropriado como mecanismo ou um recurso contraditório do processo de

¹⁶⁰ Na opinião de Behring e Boschetti (2007, p. 176), “consideramos que o fundo público não poderia ser considerado um antivalor, uma vez que participa de forma direta e indireta do ciclo de reprodução e produção do valor”.

¹⁶¹ Na opinião de Oliveira (1998, p. 38), “Um esquerdismo (...) impenitente julga que no fundo a educação pública, a saúde pública, a previdência social e outras instituições estruturadoras das relações sociais são apenas uma ilusão para reproduzir o capital”. A afirmação de Oliveira tem um objetivo ideológico. De certa forma, ela termina por referenciar ou impulsionar a experiência da Suécia e de tê-la, ao menos, como um guia para a esquerda no Brasil. Esquerda que ficou “órfã” com a derrocada do padrão socialista, determinada com a queda do muro de Berlim, com isso é preciso criar uma alternativa, para além da China (distante, grandiosa e complexa) e de Cuba (bastante desgastada pela ofensiva anticomunista no ocidente). De fato, a educação e a saúde públicas, são conquistas importantes e que não estão a serviço exclusivo das forças do capital, mas é necessário reconhecer as contradições que existem na produção do valor, ou melhor, a “dialética do concreto”, como expôs Karel Kosik. Para esse autor, “o mundo da pseudoconcreticidade é um claro-escuro de verdade e engano. O seu elemento próprio é o duplo sentido. O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde” (KOSIK, 2002, p. 15). No modo de produção capitalista, o fundo público tem na produção do valor a sua essência, mas daí decorrem inúmeras contradições.

¹⁶² A afirmação de Reinaldo Carcanholo subsidia bem a correlação entre trabalho produtivo e trabalho improdutivo: “Aceita a teoria marxista do valor e interpretada corretamente, a categoria de trabalho produtivo, em oposição à de trabalho improdutivo, adquire relevância indiscutível para que se possa entender a sociedade capitalista. O trabalho produtivo produz não só o valor necessário à reprodução da força de trabalho, como também a mais-valia, o valor excedente do qual se origina o lucro dos diferentes capitais, os juros, aluguéis e rendas de todos os tipos, além dos gastos improdutivos tanto públicos como privados. Entre esses gastos improdutivos incluem-se até mesmo o salário dos trabalhadores improdutivos que constituem uma dedução do excedente produzido na sociedade, disponível para o capital” (CARCANHOLO, 2007, p. 1).

democratização¹⁶³. Há, portanto, uma dupla determinação do fundo público, assentada na variação do financiamento tributário, ou seja, na maior ou menor progressividade e regressividade dos impostos, e que passa necessariamente por maior ou menor incidência de privatização e estatização dos serviços.

O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova relação na sua contraditoriedade. Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. (OLIVEIRA, 1998, p. 53)

Há de se destacar a “faca de dois gumes” que representa a lei da queda tendencial da taxa de lucro. Para Marx (1983 a), “a tendência progressiva da taxa geral de lucro a cair é, portanto, apenas uma expressão peculiar ao modo de produção capitalista para o desenvolvimento progressivo da força produtiva social de trabalho” (Ibidem, p. 164). Marx também menciona, nessa complexa explicação, que a obrigação de desenvolver as forças produtivas (como uma espécie de investimento em si mesmo) entra em choque com os objetivos de expansão do capital, a própria economia política exauriu suas interpretações para desvendar o mistério “em torno da diferença entre capital constante e capital variável, mas nunca soube formulá-la definitivamente” (MARX, 1983 a, p. 164-165). Jacob Gorender (1983) aduz na introdução de “O capital” que:

A lei da queda tendencial da taxa de lucro, como escreveu Marx, é uma faca de dois gumes. Manifesta o impulso do capital à expansão sem consideração de outros limites que não o da própria valorização, com isto obrigando-o a desenvolver as forças produtivas. Embora tenham diminuída sua taxa, os lucros aumentam na sua massa à medida que avança a acumulação de capital, o que, por sua vez, incrementa ainda mais esta acumulação. Mas a queda da taxa de lucro indica que a direção social da riqueza pelo capital se detém nele próprio e que o regime capitalista de produção não constitui a forma absoluta, porém historicamente transitória, da organização produtiva.

A queda da taxa de lucro indica que existe uma “direção social da riqueza”, mas como a força de trabalho é uma mercadoria consumida por quem detém os meios de produção (assim como o ferro é importante para indústria bélica, o petróleo é importante para indústria

¹⁶³ “Enquanto o capitalismo se mantivesse como um mundo de pequenos proprietários, a propriedade em si pouco teria a temer da democracia. Mas, com a industrialização, surgiram as massas proletárias, para quem a democracia era um meio de reduzir os privilégios da propriedade. Os liberais temiam com razão o sufrágio universal, pois era provável que este politizasse a luta pela distribuição, pervertesse o mercado e alimentasse ineficiências. Muitos liberais concluíram que a democracia usurparia ou destituiria o mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 86).

automotiva, homens e mulheres, com formações e capacidades distintas, são importantes para produção do capital), essa direção de riqueza pelo capital, por um lado, “se detém nele próprio e que o regime capitalista de produção não constitui a forma absoluta, porém historicamente transitória, da organização produtiva”¹⁶⁴ e por outro lado, é uma tendência ou uma progressiva tendência “de queda das taxas de lucro em função do decréscimo relativo do capital variável em relação ao capital constante, gerando uma composição orgânica crescentemente superior ao capital global” (BEHRING, 2010, p. 18).

Com os deslocamentos encontrados na esteira da produção, provenientes da financeirização da economia, a base econômica resiste; mas há, como Gramsci (1980, p. 183) apontou, uma hegemonia que não se traduz apenas pelo econômico, mas pelo caráter ideológico ou, como Coutinho (1996, p. 54) sinalizou, por “interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias”. Para isso, a compreensão do conceito de “sociedade civil”, para além de uma concepção unilateral, supõe mediações permanentes com a literatura marxista e, fundamentalmente, com a base econômica de sustentação de tal concepção¹⁶⁵.

Os textos básicos que situam os modelos de *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1991; ARRETCHE, 1995; WERNECK VIANNA, 1997, PEREIRA, 2000, BEHRING e BOSCHETTI, 2007; MAURIEL, 2011) afirmam, em uníssono, a existência de diferenças na configuração do Estado de Bem-Estar. E, portanto, da mesma forma que as políticas sociais se distinguem pela sua natureza, pelo seu objetivo, pela sua abrangência, cumprindo um papel ideológico nas relações entre trabalho e capital, elas também expressam necessidades e contradições, ora para frear os impulsos da economia de mercado, ora para atendê-la, como foi o caso do keynesianismo.

Do ponto de vista teórico, o fundo público, tensionado pelas abstrações de Oliveira (1998) e pela realidade descrita pelos seus críticos, comporta, ao mesmo tempo, o caráter híbrido subjacente aos interesses de classes e aos processos históricos igualmente diferenciados. Donde se conclui que “o conflito de classes tem como sua clivagem principal a

¹⁶⁴ Ver apresentação de Jacob Gorender *in*: Marx (1983, p. LXVI).

¹⁶⁵ Antônio Gramsci tem um papel decisivo na ampliação da concepção de Estado sem abandonar o movimento insurrecional, e de maneira progressiva, da teoria revolucionária de Marx. Porém o ortodoxismo stalinista que influenciou as forças progressistas pelo mundo, afirmou “a supremacia de uma esfera econômica independente sobre outras esferas passivamente subordinadas e reflexivas; (...) assim a história se tornou um processo mais ou menos mecânico de desenvolvimento tecnológico” (WOOD, 2003, p. 51).

utilização do fundo público”¹⁶⁶. Do ponto de vista político, a disputa pelo fundo público, da mesma forma que a luta pela redução da jornada de trabalho, faz parte de uma pauta primordial das lutas de classes e do processo de ampliação da esfera pública, onde as motivações políticas continuam a ser tensionadas pela contradição entre capital e trabalho (ou entre patrão e empregado). Entretanto, também passa a reunir as demandas classistas de a) partidos e sindicatos; b) de organizações em defesa das políticas públicas de saúde, educação e assistência social e c) amplos movimentos sociais como: Feminista, Negro, Crianças e Adolescentes, Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros, Sem Teto, Sem Terra, Desempregados etc.: “a luta [pela democracia] envolve hoje indivíduos e grupos sociais cujos carecimentos e motivações têm origem num terreno bastante diverso do terreno “tradicional” da classe operária” (COUTINHO, 1996, p. 72).

Ao recuperar o conceito de classe¹⁶⁷ como relação e processo, Ellen Wood enfatiza que as relações objetivas com os meios de produção são expressivas manifestações das contradições, “porque estabelecem antagonismos e geram conflitos e lutas; (...) esses conflitos e lutas formam a experiência social em ‘formas de classe’, mesmo quando não se expressam como consciência de classe” (WOOD, 2003, p. 78). É fundamental, por isso, colocar o fundo público no centro do debate, numa contraposição ou uma construção contra hegemônica, onde a tributação seja progressiva e as políticas sociais sejam de fato redistributivas, que enverede pela criação das condições que propiciem a construção de dias melhores para toda a população, em especial para crianças e adolescentes.

2.2 – Fundo público, processos de democratização e a burocracia no Estado capitalista

Segundo Reinaldo Gonçalves (2012), o fundamento intelectual que influenciou, no plano econômico, a ruptura entre o feudalismo e o capitalismo foi o mercantilismo (ou capitalismo comercial). As suas diretrizes tinham como principais características o forte intervencionismo do Estado, o papel dominador do absolutismo e a ênfase no comércio exterior, ou seja, a “relação orgânica entre o poder do Estado nacional e a riqueza dos

¹⁶⁶ “Passagem na neblina”, texto de Francisco de Oliveira (2000, p. 20), publicado em *Classes sociais em mudança e o socialismo*.

¹⁶⁷ Ellen Wood evidencia a lacuna no debate sobre classe em Marx e na tradição marxista e, ao se apropriar da discussão de classe na obra de Thompson, considera esse autor uma exceção dos teóricos do materialismo histórico (WOOD, 2003, p.74).

produtores e mercadores; e uso ativo da tributação e do endividamento público para acumulação de riqueza e geração de poder” (Ibidem, p. 642). Na realidade o mercantilismo expressou a reação contra a economia política herdada do período feudal e os desafios impostos num universo de transformações que ocorreram na segunda metade do século XVI e ao longo do XVII, principalmente em decorrência do comércio exterior com a Índia e as Américas (GONÇALVES, 2012, p. 641). Em seu estudo foi evidenciado o predomínio do capital mercantil em relação ao capital industrial e o papel primordial do setor exportador na acumulação de riquezas. Adam Smith¹⁶⁸, ao reforçar a tese do sujeito individual, também evidenciada pelos contratualistas, rompeu com a lógica de um Estado interventivo robusto e criticou as bases do mercantilismo influenciando decisivamente a ideologia liberal burguesa:

O mercantilismo precede o liberalismo. Entretanto, como argumenta Heckscher (1935), ambos envolvem ruptura de paradigma ao compartilhar a ideia de que a economia política tem como eixos estruturantes a acumulação de riqueza e o aumento do poder da nação. Adam Smith é crítico contundente do mercantilismo (...). Entretanto, Smith (1776, p. 352) compartilha com o mercantilismo a concepção de que “o principal objeto da economia política de todo o país é o aumento da riqueza e do poder desse país”. Naturalmente, o contraste entre mercantilismo e liberalismo é marcante e está centrado na convergência *versus* falta de convergência entre interesse individual e coletivo. Ainda como diferença marcante, cabe mencionar que o pilar central do mercantilismo é a rivalidade interestatal na arena internacional. (GONÇALVES, 2012, p. 643)

A partir desses comentários iniciais, são demonstrados alguns elementos da ruptura paradigmática salientada na transitoriedade do feudalismo para o capitalismo comercial. E onde entra o papel do fundo público? Segundo Francisco Sadeck Filho (2010, p. 69), “antes do advento do orçamento público como instituição, o Estado valia-se da requisição de bens e serviços de seus súditos, de colaboração gratuita e honorífica e do apossamento de bens de inimigos derrotados em guerra”. É impossível conceber a formação do sistema capitalista sem a utilização de recursos públicos que, em determinados casos, funcionaram quase como uma “acumulação primitiva” (OLIVEIRA, 1998, p. 20). A constituição do processo de acumulação primitiva desempenhou, para a economia política, “um papel análogo ao pecado original na Teologia” (MARX, 1984, p. 261). Em meio às arbitrariedades e virulências em defesa da – “santificada” – propriedade privada, “como se sabe, a conquista, a subjugação, o assassinio para roubar, em suma, a violência, desempenham o principal papel (Ibidem, 261-262). A função tradicional do Estado foi solapada paulatinamente, tornando-se não “um instrumento de acumulação progressiva do capital” (MANDEL, 1982, p. 335), mas também “o parteiro do modo de produção capitalista” (Ibidem).

¹⁶⁸ Como foi abordado no capítulo 1 desse trabalho.

2.2.1 Processos de democratização na modernidade

As considerações sobre o fundo público e sua estreita relação com o Estado são importantes para enfatizar, de acordo com Mészáros, que o papel do Estado na economia nunca foi tão pequeno quanto postulou Adam Smith em suas teorias (MÉSZÁROS, 1997, p. 150). Entender o fundo público como alvo de disputas políticas só foi possível a partir do processo de industrialização, fundado com a revolução burguesa e a divisão da sociedade em classes sociais. O questionamento acerca das desigualdades provenientes do absolutismo feudal e reiteradas, sob novas determinações, no período do capitalismo concorrencial são indícios do longo caminho percorrido, do processo de acumulação primitiva até a instauração de outra lógica econômica de sustentação do Estado.

O fundo público é considerado instrumento estratégico do Estado burguês e, diferentemente do que apregoam os fundamentalistas do mercado, somente com sua existência são garantidas as formas de intervenção, imprescindíveis para o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Dada a amplitude alcançada pelo projeto burguês, da mesma forma que Adam Smith, excepcionalmente, previu a intervenção do Estado¹⁶⁹ na área da educação, nas políticas protecionistas e no fortalecimento da indústria bélica militar, “os liberais não poderiam rejeitar a intervenção do Estado nas relações econômicas internacionais” (GONÇALVES, 2012, p. 645). Cabe ressaltar que tudo isso ainda persiste e se intensifica em determinadas condições sociais; porém, esse formato não é algo intransponível.

Observa-se que, geralmente, o investimento dos países europeus colonizadores dependia do grau ou do status de determinada política e também das escolhas realizadas ou arbitrariedades impostas pelos segmentos no poder, ou seja, da correlação de forças sociais. Só para exemplificar, no Brasil Colonial (1585) os Colégios Jesuítas eram financiados por uma dotação advinda da Coroa Imperial de Portugal; já as primeiras Casas de Amparo aos órfãos portugueses e brasileiros eram sustentadas por meio de esmolas (ARANTES, 1995, p. 183-184). Outro exemplo que reforça a linha de raciocínio é que na França absolutista, aproximadamente uma década antes da Revolução, a nobreza e o clero admitiam

¹⁶⁹ A partir de 1820 os economistas clássicos da Grã-Bretanha defenderam a intervenção estatal nas colônias e na Irlanda. Essa intervenção abarcava: financiamento estatal à emigração, controle do aluguel e venda de terras, orientação setorial dos investimentos, investimento em infraestrutura, educação, e assistência social (O'BRIEN, apud GONÇALVES, 2012, p. 645).

explicitamente a isenção de impostos e consideravam ser ultrajante qualquer tipo de taxaço, pois isso era obrigação de pessoas comuns (HUBERMAM, 2008, p. 132).

O clero e a nobreza eram as classes privilegiadas. Chamavam-se de Primeiro Estado e Segundo Estado, respectivamente, O clero tinha cerca de 130.000 membros, e a nobreza aproximadamente 140.000. Embora constituíssem as classes privilegiadas, nem sempre eram ricos ou viviam na ociosidade. (...) A classe sem privilégios era o povo, a gente comum, que tinha o nome de Terceiro Estado. Da população de 25 milhões de habitantes da França, representavam mais de 95%. E, tal como havia diferença de riqueza e modo de vida entre as classes privilegiadas, também havia entre os sem privilégios. Cerca de 250.000 destes, constituindo a classe média superior ou burguesia, estavam relativamente bem, em comparação com o restante dos membros de Terceiro Estado. Outro grupo consistia em artesãos vivendo em pequenas aldeias e cidades. Seu número se elevava a 2 milhões e meio. Todo o resto, cerca de 22 milhões, eram camponeses que trabalhavam na terra. Pagavam impostos aos Estados, dízimos ao clero e taxas à nobreza (Ibidem, p. 133).

O dinamismo do processo revolucionário, que culminou na instauração do Estado burguês, revelou a essência de sua principal contradição: a de garantir uma espécie de universalidade formal na sociedade e, ao mesmo tempo, manter os compromissos de dominação dos proprietários pelos não proprietários. A burguesia¹⁷⁰ à frente do poder político na França reproduziu, em seu discurso, os ideais de “Liberdade, Igualdade, Fraternidade”; porém, os segmentos mais pobres dos camponeses e demais trabalhadores, que empunharam as bandeiras da Revolução, continuaram a produzir a riquezas, a pagar impostos e não desfrutar dos avanços idealizados em outrora. Mas, mesmo assim, cabe sinalizar que “a burguesia desempenhou na história um papel eminentemente revolucionário” (MARX e ENGELS, 1998, p. 7).

A legislação burguesa reforçou, predominantemente, o *status quo*. Os interesses de classe são claramente evidenciados no Código Napoleônico que se destinava, quase que exclusivamente, a proteger a propriedade privada, incluindo, no rol de suas restrições, a proibição de greves e a formação de sindicatos: “o código foi feito pela burguesia e para a burguesia: foi feito pelos donos da propriedade para a proteção da propriedade” (HUBERMAN, 2008, p. 138). As exigências da sociabilidade burguesa são descritas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Entretanto, ao contrário do *manifesto comunista*, era um “manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária” (HOBSBAWN,

¹⁷⁰ Léo Huberman identifica que a burguesia conjugava parcelas de pessoas educadas e abastadas, “eram os escritores, os doutores, os professores, os advogados, os juízes, os funcionários – as classes educadas; eram os mercadores, os fabricantes, os banqueiros – as classes abastadas, que já tinham direitos e queriam mais” (2008, p. 136).

1981, p. 75). A previsão de distinções sociais, a contrapelo dos ideais de liberdade e igualdade, até ilustrou a legislação vigente (“os homens nascem e vivem livres e iguais perante as leis”), mas, por outro lado, legitimou a propriedade privada como um direito “natural, sagrado, inalienável e inviolável” (Ibidem).

Passado o ápice do momento revolucionário burguês, constatou-se que o ideal entoado pelo amplo movimento insurgente na França, além da “imponderável” posição ideológica (GRAMSCI, 1980, p. 192), influenciou parcela significativa de países em todos os continentes, bem como “forneceu o padrão para todos os movimentos revolucionários subsequentes” (HOBSBAWN, 1981, p. 73). As extensivas e obstinadas lutas travadas pelos trabalhadores na Europa, mais especificamente na Inglaterra, serviram de estopim para provocar, por parte do Estado, a criação de uma série de regulamentações sociais e do trabalho. Definitivamente, o papel da classe trabalhadora iria influenciar a história do Estado moderno e principalmente confrontar as modalidades de proteção, gestão pública e burocracia:

Como ‘proteção’ contra a serpente de seus martírios, os trabalhadores têm de reunir suas cabeças e como classe conquistar uma lei estatal, uma barreira social intransponível, que os impeça a si mesmos de venderem a si e à sua descendência, por meio de contrato voluntário com o capital (MARX, 1983, p. 238).

A partir da lei que limitava a jornada de trabalho em 12 horas diárias, uma incipiente, porém importante, conquista dos trabalhadores relacionada à proteção social, forçou-se, ao menos, a limitação dos absurdos níveis de exploração da força de trabalho, conquista fundamental para desnaturalizar o fenômeno do pauperismo e introduzir a perspectiva classista no confronto da lógica propagada pelos ideólogos liberais. A produção e a reprodução da desigualdade social, no modo de produção capitalista, estavam atreladas à natureza do emprego e ao comportamento individual e isso influenciou, demasiadamente, a sociabilidade capitalista, conforme aspectos propagados por Adam Smith (1996a, 1996b). Na tradição liberal a desigualdade aparece como força propulsora de um modelo de desenvolvimento que tem, em suas bases constitutivas, a divisão social do trabalho, a alienação, o fetiche e a reificação das relações sociais entre proprietários e não proprietários. A crítica à economia política de Marx foi fundamental para desvelar a aparência e revelar a essência dessas relações.

A tensão política na Europa em meados do século XIX estabeleceu outros parâmetros sobre o significado da liberdade individual. A ideia de “soberania popular” de acordo com

Rousseau¹⁷¹ é equiparada à noção de democracia por Coutinho (2000) e manifesta uma conquista da sociedade. Ou melhor, conquista de uma classe social e que tem influenciado, significativamente, os rumos e a legitimação dos governos e que, ao contrário dos postulados individualistas do liberalismo, pode ser sumariamente definida “como a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar a alienação na esfera política” (Ibidem, p. 50).

Vanda Ribeiro Costa (2001, p. 94-95), em sua contribuição sobre a teoria democrática, traz à tona duas questões: o caráter descentralizado da democracia e os limites da democracia participativa. Na primeira, evidenciada na experiência inédita da Comuna de Paris, a democracia alicerçou-se em uma estrutura de poder local que utilizava como critério de gerenciamento político e burocrático do Estado, os conselheiros e os servidores públicos, eleitos e com mandatos revogáveis, dando uma conotação descentralizada ao poder político num determinado espaço sociogeográfico. Sobre a relação entre o funcionalismo público, mais especificamente, do Poder Executivo e do legislativo, Rousseau ponderou, no livro III de sua obra, “Do Contrato Social”, que a influência dos interesses privados nos negócios do governo ensejava uma iminente ameaça que colocava em risco os rumos de democracia: “não é bom que execute as leis quem as faz”.

A segunda questão trazida por Costa (2001) situa as ambiguidades da democracia nos marcos do liberalismo ao identificar que é garantida a liberdade do eleitorado, mas não são explicitados quais os mecanismos institucionais utilizados para coibir a perda da liberdade resultante da desigualdade econômica. A autora constata os limites da democracia participativa nos marcos da tradição liberal e, nesse sentido, a passagem de Rousseau é elucidativa ao afirmar que “não se pode imaginar que o povo se reúna continuamente para cuidar dos negócios públicos, e é fácil ver que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração” (ROUSSEAU, 2002, p. 71).

O momento histórico da reflexão teórica efetuada por Marx e Engels, no século XIX, propiciou sinalizar prospectivamente o papel do Estado “restrito”, mas os autores não alcançaram as alterações plasmadas no reordenamento das relações de (duplo) poder político no Estado, no início do século XX, aspectos muito bem observados e traduzidos por Antonio Gramsci (1980). Antes do processo de democratização, as limitações impostas aos amplos segmentos de classe derivavam do desenvolvimento de um Estado “restrito”. Em sua constituição formal, esse Estado congregava interesses de classes antagonicas e isso

¹⁷¹ “Só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum (...). Não sendo a soberania mais do que exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se; e o soberano, que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar. É dado transmitir o poder, não a vontade” (ROUSSEAU, 2002, p. 39).

impulsionou a criação de aparatos de dominação¹⁷² burocráticos, jurídicos e coercitivos. Em outras palavras,

O poder político é poder organizado de uma classe para opressão de outra (...). Mas, ao falarem [Marx e Engels] em “poder organizado para opressão” e ao insistirem na natureza burocrática do pessoal do Estado, indicam que a materialidade institucional do Estado se limita – ou se expressa preponderantemente – nos aparelhos repressivos e burocrático-executivos. (COUTINHO, 1996, p. 20)

No desenvolvimento das forças produtivas, desencadeado pelo capitalismo, tanto na agricultura como na indústria, havia implicações negativas circunscritas ao caráter alienante da produção. Isso quer dizer que a apropriação privada da riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora por parte dos detentores dos meios de produção contrastava com a possibilidade de homens e mulheres se reconhecerem enquanto uma classe social e, com isso, desnaturalizarem os processos de exploração em curso. Assim sendo, sob as determinações de uma busca desenfreada pela extração crescente da mais-valia, as forças produtivas se veem comprimidas em suas possibilidades emancipatórias. Isto é, seu desenvolvimento não significava a potencialização das individualidades e da sociabilidade, mas a condição imposta no circuito de produção, distribuição, consumo e circulação de mercadorias ou no processo de extração da mais-valia, na produção do excedente e na reprodução da alienação.

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se sente uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas (*Sachenwelt*) aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens (*Menschenwelt*). (MARX, 2008, p. 80)

Com o trabalho estranhado, ou o que, na edição lusitana da editora Avante é chamado de “desapossamento” ou “desrealização do operário”, “o trabalhador engendra, portanto, a relação de alguém estranho ao trabalho – do homem situado fora dele – com este trabalho” (MARX, 2008, p. 87). Os indivíduos constroem coletivamente todos os bens e riquezas sociais e culturais, mas, de acordo com a percuciência de Carlos Nelson Coutinho, “não são

¹⁷² Segundo Huberman (2008) a burguesia era destituída de terras, “mas tinha o capital. Empréstara dinheiro ao Estado. Queria-o, agora, de volta. Conhecia o bastante das questões do governo para ver que a estúpida e perdulária administração do dinheiro público poderia levar à bancarrota. Alarmava-se com a perspectiva de perder suas economias. A burguesia desejava que seu poder político correspondesse ao poder econômico que já tinha (...). Queria ter a certeza de que sua propriedade estaria livre das restrições (...) [e] de que os empréstimos feitos ao governo seriam pagos” (Ibidem, p. 137). Com as desigualdades nos impostos, práticas de corrupção, privilégios e segmentos sociais profundamente descontentes pavimentou-se o caminho para a Revolução.

capazes – dada a divisão da sociedade em classes antagônicas – de se reapropriarem efetivamente desses bens por eles criados” (COUTINHO, 2000, p. 50).

No esteio das condições necessárias à acumulação e à valorização do capital, o Estado é requisitado a interferir na suscetibilidade de um sistema baseado na superexploração e alienação da força de trabalho e com isso inclui-se, como novidade, “o financiamento do próprio aparelho estatal, neste contexto hipertrofiado” (NETTO, 1992, p. 22). As respostas coercitivas do capitalismo concorrencial incorreram em dois eixos, no travejamento do impulso contestador e no balizamento e legitimidade da propriedade privada burguesa, e nessas relações a novidade era “a intervenção estatal sobre as sequelas da exploração da força de trabalho” (Ibidem).

Na análise de Netto (1992, p. 23) o Estado repassa um conjunto de recursos sociais e públicos aos monopólios, cujos resultados determinam o nível de imbricamento de suas funções políticas e econômicas, sobretudo, no que tange à manutenção da força de trabalho, aos níveis de consumo e aos mecanismos de formação, alocação e mobilidade dos segmentos ocupados e excedentes. Embora a conhecida noção de Estado, como “comitê executivo dos negócios da classe dominante” prevaleça na atualidade e interfira direta e indiretamente na elaboração teórica aqui apresentada, essa definição incorre numa concepção unilateral presente nas relações políticas do Estado. A permeabilidade do Estado não é determinada por um arcabouço institucional neutro ou imutável, mas por uma direção hegemônica, e seu caráter contraditório é forjado em meio a negociações permanentes, operações de contratos e manifestações de conflitos de classe.

A ampliação do Estado faz parte de um processo histórico que inexiste sem dois eixos que surgem no período de consolidação e expansão social do capitalismo, tanto no interior do pensamento liberal, como no processo de democratização: 1) os valores pluralistas e 2) as conquistas provenientes da socialização da política. No primeiro eixo, enquanto fenômeno social e político nascente no liberalismo e com desdobramentos na formação do Estado moderno: (a) o conflito é concebido como algo positivo e com isso é realçada a preponderância da competitividade nas relações sociais; (b) a ideia de tolerância e de respeito às diferenças surge como um componente imprescindível na lógica da conciliação individual e de classe; (c) a divisão dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário é uma clara tentativa de combater o despotismo absolutista e outros tipos de tiranias, assim como (d) aquelas cometidas contra a garantia de direito das minorias, algo fundamental no pensamento liberal e que veio consolidar o direito à propriedade privada. Esses quatro valores pluralistas

“surtem no interior do pensamento liberal (...). E, como tal, são também um fator decisivo (...) da formação de uma democracia efetivamente moderna” (COUTINHO, 1995, p. 8).

No segundo eixo, enquanto insubordinação dos “de baixo” contra os “de cima”, Carlos Nelson Coutinho salienta que Gramsci, no século XX, foi o principal teórico que ressaltou a “socialização da política”, noção entendida como um processo incidente e revelado a partir da “conquista do sufrágio universal¹⁷³; da criação de grandes partidos de massa e da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe” (COUTINHO, 1996, p. 52). A questão proeminente que se coloca no cenário da socialização da política é até que ponto as lutas institucionais (e o próprio debate sobre os efeitos das reformas sociais ou, mais contemporaneamente, sobre o *Welfare State*) travadas no ambiente dos partidos e dos Poderes, principalmente legislativo e executivo, podem levar a cabo a superação de uma ordem social. Em que condições “as divisões de classe e as desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo podem ser desfeitas pela democracia parlamentar” (ESPING ANDERSEN, 1991, p. 87), por exemplo?

Lenin, diante dos desafios revolucionários no início do século XX, estava compelido a implodir as tergiversações do marxismo e a reiterar a concepção revolucionária marcada pela conquista, transformação e destruição do Estado. Nesse sentido, o líder revolucionário não atribuía ao voto qualquer possibilidade de transformação, indicando o viés meramente ideológico partilhado pela socialdemocracia: “fazem o povo partilhar da falsa concepção de que o sufrágio universal, no Estado atual, é capaz de manifestar verdadeiramente e impor a vontade da maioria dos trabalhadores” (LENIN, 2007, p. 32).

A esfera política “restrita” que era própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública “ampliada”, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa (...). Cabe lembrar que se trata de uma ampliação dialética: os novos elementos aduzidos por Gramsci não eliminam o núcleo fundamental da teoria “restrita” de Marx, Engels e Lenin (COUTINHO, 1996, p. 52-53).

São esses alguns dos elementos políticos e históricos imprescindíveis para compreender criticamente o papel estratégico do fundo público no Estado e sua relação orgânica com os processos de democratização na sociedade.

¹⁷³ No plano dos direitos políticos são observadas algumas diferenças no que diz respeito ao direito de votar e ser votado. “A primeira Constituição que emerge da Revolução Francesa, a de 1791, que expressa a hegemonia dos liberais, consagrou legalmente essa distinção entre “cidadão ativo” e “cidadão passivo”, o primeiro dos quais com direito a votar e ser votado (e, portanto, a ser governo), enquanto o segundo teria apenas direitos civis” (COUTINHO, 2000, p. 59).

2.2.2 Burocracia, fundo público e a ideologia do interesse geral no Estado

As relações sociais, as condições históricas e as necessidades imperativas da revolução mudaram com a ultrapassagem do capitalismo concorrencial para a era monopólica. Nesse sentido, os pressupostos sociais e econômicos da burocracia moderna¹⁷⁴, que opera a estrutura do fundo público e que materializa a socialização da riqueza produzida no cotidiano da sociedade, fruto de turvas relações de dominação, transmutaram-se em novas determinações. Todavia, é importante mencionar que a dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção, resultando também em mecanismos de legitimação que asseguram o consenso dos governantes (COUTINHO, 1996).

Pois bem, as particularidades do fundo público nos marcos do capitalismo estão atreladas às instâncias econômicas, políticas e administrativas do Estado e na medida em que o financiamento se institucionalizou, na ambiência contraditória da esfera pública, são definidos os ângulos empresariais e a incidência dos interesses privados nos procedimentos burocráticos e, sendo assim, “a burocracia emerge como mediação entre os interesses particulares e os gerais” (TRAGTENBERG, 2006, p. 232). A perspectiva gerencial-burocrática prevalecente na iniciativa privada, seja na esfera produtiva ou não funciona, também (e tão bem), como um amálgama das relações burocráticas no âmbito público e na lógica de organização do poder estatal. Embora essa descrição associe administração de empresa e administração pública, ela encobre parcialmente a rugosidade das ameaças, dos procedimentos de trabalho, do treinamento, da disciplina, da produtividade e a relação de autoridade e hierarquia na esfera privada que, por uma natureza distinta, diverge da lógica gerencial na esfera pública.

A estrutura burocrática vai de mãos dadas com a concentração dos meios materiais de administração, nas mãos do senhor. Essa concentração ocorre, por exemplo, de modo bem conhecido e típico, no desenvolvimento das grandes empresas capitalistas, que encontram nesse processo suas características essenciais. Um

¹⁷⁴ No livro “burocracia e ideologia”, para além do viés eclético anunciado, o autor explica, ancorado em Max Weber, que o estudo da burocracia nos fornece alguns elementos importantes para pensar as organizações, dentre elas o Estado. O padrão de racionalidade, o caráter instrumental e o poder de determinada organização, “implica o predomínio do formalismo, de existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical de trabalho e impessoalidade no recrutamento de quadros” (TRAGTENBERG, 2006, p. 170-171).

processo correspondente ocorre nas organizações públicas (WEBER, 2002 a, p. 155).

Cabe ressaltar que, historicamente, a opinião propagada por meio da imprensa, da ação sindical e da atuação dos partidos políticos cumpriu um papel efetivo no controle social, bem como na difusão de uma ideologia que, ao denunciar o jogo de interesses, constatava algumas divergências em torno da racionalidade administrativa encampada pelos burocratas. E, longe de um “sentimento irracional”, como sinalizou Weber (2002 a, p. 155), a mobilização na sociedade civil constituiu uma importante arma para desvendar as raízes da alienação e da dominação de classe. Se o Estado é um Estado de classe, todas as informações e ações subjacentes à ideologia do interesse geral¹⁷⁵ são dotadas de uma perspectiva gerencial-burocrática com vistas a encampar os aportes públicos e gerenciá-los de acordo com os interesses dominantes.

A ideologia tem uma função de coesão social, isto é patente no que concerne à ideologia do interesse geral. Essa perspectiva visa estabelecer uma relação entre Estado e os cidadãos [há uma separação abstrata entre indivíduo e cidadão¹⁷⁶]. Não se trata apenas de um modelo de legitimação do Estado, mas também de uma variação ampla da formação social. Certamente, essa função aparece, explicitamente, nos discursos e práticas políticas e jurídicas.¹⁷⁷

Em primeiro lugar, a ideologia do interesse geral ou a ideologia do interesse público “tem uma dupla função: legitimar a ação do Estado, e, assim, garantir a reprodução da ordem

¹⁷⁵ Rosa Luxemburg salienta que o Estado é uma organização da classe capitalista dominante, mas que esse Estado “sem dúvidas assume funções de *interesse geral* no desenvolvimento social; mas somente na medida em que o interesse geral e o desenvolvimento social coincidam com os interesses da classe dominante” (LUXEMBURG, 1970, p. 44, grifos nossos).

¹⁷⁶ Essa acepção é descrita impecavelmente por Coutinho (1996), segundo o qual, nos postulados de Hegel a esfera das relações econômicas, reino dos indivíduos atomizados, seria a “sociedade civil” e a esfera da universalização seria o Estado. “Mas, ao contrário de Hegel, Marx mostra o caráter puramente *formal* de universal, em contraste com a esfera econômica da pura particularidade, isso resulta do fato de que o homem da sociedade moderna está dividido em sua própria vida real. Por um lado, ele é o *bourgeois*, o indivíduo concreto que luta pelos seus interesses meramente particularistas; por outro, aparece como o *citoyen*, o homem abstrato da esfera pública, que pautaria sua ação por interesses gerais ou universais” (Ibidem, p. 17-18, grifos nossos).

¹⁷⁷ No original: “*Mais dans un deuxième sens, s'il est vrai que toute idéologie a une fonction de cohésion sociale, cela est particulièrement patent en ce qui concerne l'idéologie de l'intérêt général. Cette dernière vise à assurer la liaison entre l'Etat et les citoyens. Elle n'est pas seulement le modèle de légitimation de l'Etat, mais aussi de l'ensemble de la formation sociale. Certes, cette fonction apparaît plus explicitement dans les discours et pratiques politiques et juridiques*” (LEGRAND; RANGEON e VASSEUR, 1980, p. 191).

social”¹⁷⁸. Em segundo lugar, essa ideologia proclama ao mesmo tempo um tipo de integração ou coesão social, mas uma separação entre Estado e sociedade civil. É uma cisão na concepção de direitos do homem (real) e do cidadão (abstrato), onde os indivíduos atomizados aparecem como meros “sujeitos de direitos”, em condições de “igualdade” e “liberdade”, tendo o Estado como instância provedora dos interesses universais.

A instrumentalidade do fundo público e o atendimento ao “interesse geral”, após o movimento revolucionário de 1848, são postos à prova, assim como a capacidade de o Estado burguês responder plenamente às reivindicações e necessidades dos trabalhadores, em parte por que “burocratização e democratização dentro da administração do Estado, portanto, significam e aumentam os dispêndios em dinheiro do tesouro público” (WEBER, 2002 a, p. 157). E com isso, surge uma burocracia especializada na execução de políticas públicas (ABREU, 1999), baseada no equilíbrio, na racionalidade e na economia do Estado. Imersa em um sistema de dominação, a burocracia “de um lado responde à sociedade de massas e convida a **participação** de todos, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a **alienação de todos**” (TRAGTENBERG, 2006, p. 236, grifos nossos).

Os procedimentos burocráticos e o contingente do funcionalismo público, em determinado momento histórico, são um fragmento da sociedade, mas que, ao mesmo tempo, se encontram abstratamente acima dela. É acentuado também, por outra referência, que “para manter um poder público separado da sociedade e situado acima dela [como burocracia], são necessários os impostos e uma dívida pública (LENIN, 2007, p. 29). Analogamente, tanto a experiência socialdemocrata real¹⁷⁹ como o pensamento de corte weberiano incorrem numa mesma busca, que, ao contrário dos enunciados de Marx e Engels, não objetiva a superação do Estado e da burocracia, mas consiste numa espécie de “melhoria” do modo de produção capitalista ou no permanente processo de qualificação e aprimoramento do funcionamento das instituições no capitalismo. Sobre isso Mandel (1982, p. 339) tem um posicionamento ortodoxo: “todas as ilusões subseqüentes relativas a um ‘Estado social’ baseavam-se numa extrapolação arbitrária dessa tendência, na falsa crença em uma redistribuição crescente da renda nacional, que tiraria do capital para dar ao trabalho”.

¹⁷⁸ Sobre as funções da ideologia do interesse geral, no texto original: “*L'idéologie de l'intérêt général remplit une double fonction : légitimer l'action de l'Etat, et par-là assurer la reproduction de l'ordre social*” (LEGRAND; RANGEON e VASSEUR, 1980, p. 190).

¹⁷⁹ Segundo Carlos Nelson Coutinho (2002), “a socialdemocracia não foi coerente com sua própria proposta reformista. A lógica da cidadania, da luta pelas reformas deveria levar ao socialismo. Era inevitável que seu desenvolvimento se chocasse com a lógica do capital. Quando isso se colocou, a socialdemocracia preferiu gerir o capitalismo a aprofundar o processo de reforma”.

Tal ortodoxia, posicionamento político contundente em relação a um determinado assunto, não é diferente no Manifesto do Partido Comunista. Mesmo com o pressuposto de um Estado “restrito”, Marx e Engels (1998) trouxeram duas considerações fecundas e que exigem mediações permanentes, porque permitem alcançar interpretações que levam em consideração não apenas os limites históricos da teoria marxiana, mas a atualidade do pensamento revolucionário. A primeira está relacionada à proposta de “imposto fortemente progressivo” (Ibidem, p. 30) e que, mesmo não sendo implantada de fato, certamente influenciou o bem-estar fiscal na experiência de países europeus no segundo Pós-Guerra, bem como um padrão de proteção social por meio de tributos, “envolvendo um sistema de transferência de renda por meio da progressividade dos impostos e um conjunto de incentivos fiscais, por meio das deduções no imposto de renda devido” (SALVADOR, 2010, p. 118).

A segunda questão do Manifesto trata da projeção do “socialismo burguês”. Marx e Engels (1998, p. 40) ao questionarem, eminentemente, a tentativa de remediar os danos causados pelo modo de produção capitalista, revelam, com isso, que esse tencionamento contribuiu para conservar e legitimar a sociedade burguesa. Nessa assertiva são adicionadas algumas leituras maniqueístas que situam a oposição entre reforma e revolução, como se atualmente, principalmente em países periféricos, somente um caminho pudesse ser trilhado¹⁸⁰. A reflexão no plano das práxis política é que para Marx e Engels uma parte dos segmentos conservadores que legitimaram a burguesia englobam, dentre outros, os funcionários públicos e todos aqueles inseridos nos aparatos burocráticos, defensores de direitos humanos etc. Seriam eles:

¹⁸⁰ Longe de pensar o processo revolucionário em etapas ou pela via institucional, cabe ressaltar que um projeto reformista e popular, vestígio identificado somente no governo de João Goulart, deposto com o golpe de 1964, seria muito bem-vindo no Brasil. Essa nota tem o intuito de demarcar um posicionamento político de que nem Luiz Inácio da Silva nem Fernando Henrique Cardoso se credenciam como reformistas e isso será mais aprofundado no decorrer desse capítulo. Mesmo com a enxurrada de críticas ao projeto político do Partido dos Trabalhadores, desde a sua chegada ao poder em 2003 (BEHRING, 2008; NETTO, 2009; SALVADOR, 2010; GONÇALVES, 2012), ainda assim a sua gestão funciona como “redução de danos”, isto é, não foi tão nefasta para a classe trabalhadora quanto a gestão do Partido da Social Democracia Brasileira, mas há controvérsias. Oliveira (2010) disse que Lula foi mais privatista que FHC. Isso não elimina a exortação de críticas aos cargos de confiança comissionados e parcela do funcionalismo, oriundos de sindicatos e movimentos sociais, que engrossam o aparato burocrático em Ministérios e demais órgãos do governo. O fenômeno de privilégios sociais e de manutenção de determinados grupos nos círculos do poder assume uma amplitude maior quando as “organizações de massa começam a ocupar posições de força no interior da sociedade capitalista: trata-se então de designar os parlamentares, os eleitos a nível municipal ou os delegados sindicais que podem negociar a um nível elevado com as organizações patronais e, portanto, em certa medida, conviver com elas; acontece a mesma coisa quando se trata de designar os redatores de jornais e as pessoas que representam as organizações operárias em toda uma série de atividades complementares, no interior de um movimento polivalente que tenta intervir em todas as atividades sociais e que, de algum modo, se assimila a todas essas atividades” (MANDEL, 2005, p.1).

Economistas, filantropos, humanitários, melhoradores da situação das classes trabalhadoras, organizadores da caridade, protetores dos animais, fundadores de ligas antialcoólicas, reformadores ocasionais dos mais variados (MARX e ENGELS, 1998, p. 40)¹⁸¹.

No horizonte de lutas, a construção do socialismo ou uma sociedade em que a classe trabalhadora imponha seus interesses de classe exige, necessariamente, por parte dos intelectuais, profissionais, militantes, uma apurada qualificação dos espaços sociais, dos sujeitos políticos, das instituições públicas, dos partidos políticos, dos movimentos sociais, das organizações não governamentais e das habituais formas de lidar com o poder e com as experiências que vão ao encontro da processual socialização do conhecimento e do poder junto à classe trabalhadora e seus segmentos.

Esse socialismo [burguês] não compreende, de modo algum, a liquidação das relações de produção burguesas, só possível por via revolucionária; compreende melhorias administrativas que se processem sobre a base dessas relações burguesas, ou seja, que em nada alteram a relação entre capital e trabalho assalariado, servindo, no melhor dos casos, para reduzir os gastos da burguesia com seu domínio e para simplificar o trabalho administrativo do seu Estado (MARX e ENGELS, 1998, p. 41)

O apontamento de Ernest Mandel, resumidamente, explica que num determinado momento histórico o conservadorismo burocrático é nocivo para os interesses do proletariado e do socialismo e que o centro de preocupação não é a abolição da burocracia em si, mas “seu desaparecimento progressivo pela criação de melhores condições objetivas e subjetivas, que permitam a lenta extinção dos germes dessa burocratização que se encontram presentes na sociedade” (MANDEL, 2005, p.1).

De maneira profícua, Rodrigo Souza Filho (2013) demarca em sua linha de argumentação as restrições impostas à burocracia, idealizada como instância da universalização e garantia dos direitos e as limitações dessa idealização frente à dominação de classe. Entretanto assevera que se a burocracia administra interesses antagônicos para manutenção da ordem, portanto, “sua estrutura administrativa ganha relevância para processo de redução da desigualdade” (Ibidem, p. 42). Esse é um ponto crucial do *reformismo revolucionário*¹⁸²: “é preciso que fique bem claro, o sonho utópico não despreza reformas

¹⁸¹ Poderia adicionar, inclusive, profissionais extemporâneos, os assistentes sociais.

¹⁸² Coutinho ao tecer críticas à socialdemocracia acrescenta, em sua análise, o conceito gramsciano de “revolução passiva”, que aparece relacionado ao conceito de “guerra de posição” (GRAMSCI, 1980, p. 76). O pensador brasileiro, quando indagado sobre a tendência sobre a qual poderia se apoiar uma política marxista no século XXI, respondeu da seguinte maneira: “(...) A socialdemocracia foi pouco reformista. É aqui que entra minha ideia (que de resto não é minha, é do André Gorz no final dos anos 60, quando ainda era marxista) do

reais” (GOMES, 2008, p. 15). O Estado, ao condensar os efeitos das lutas de classe e ao incorporar as demandas democráticas do movimento intensificado pelo proletariado, criou instâncias administrativas e um arcabouço jurídico necessários para consecução de políticas públicas e, com isso, o fundo público, embora circunscrito ao poder estatal, não atendeu, exclusivamente, à acumulação do capital. Cabe, portanto, a partir dessas considerações e de uma “dialética das conquistas parciais” (MANDEL, 2005, p.1), a disputa pelo fundo público para que, de fato, atenda as potencialidades crescentes de realização humana.

Esta dialética das conquistas parciais deve ser entendida como uma verdadeira dialética: não é uma falsa contradição que se pode resolver por uma fórmula; é uma verdadeira contradição dialética que incide sobre problemas reais. Se o conservadorismo burocrático é evidentemente uma atitude nociva aos interesses do proletariado e do socialismo, pela sua recusa da luta revolucionária nos países capitalistas e pela recusa da extensão internacional da revolução, sob pretexto de que isso põe em perigo as conquistas existentes, o ponto de partida dessa atitude, a necessidade de defender o que se conquistou, é um problema real. (MANDEL, 2005, p. 1)

As relações contraditórias entre burocracia e Estado favorecem formatos de participação política e de controle democrático, superando uma dicotomia historicamente determinada na construção teórica do que se conhece por Estado “restrito”, ou seja, a expressão concreta da dominação de classe e a hegemonia paramentada pela coerção. “Por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho ‘privado’ de ‘hegemonia’ ou sociedade civil” (GRAMSCI, 1980, p. 147). Logo, a sociedade política e a sociedade civil expressam a luta por hegemonia e contra hegemonia e configuram as dimensões que ordenam as decisões do Estado: “nesse sentido, as duas esferas [sociedade civil e sociedade política] servem para conservar ou transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista (COUTINHO, 1996, p. 54).

2.2.3 Limites e diferenças entre o keynesianismo e o *Welfare State* socialdemocrata

reformismo revolucionário. Devemos lutar por reformas que entrem em contradição com a lógica do capital e possam levar à sua superação. Isso tem a ver com a configuração das sociedades ocidentais, complexas, que nos impõem uma estratégia de guerra de posição, em que se ganha e se perde, há espaços que são ocupados e depois reconquistados pelo adversário de classe” (COUTINHO, 2002, p.2, grifos nossos).

Qualquer concepção ortodoxa, tanto as que postulam o capitalismo, com as que projetam o socialismo, é permeada de antagonismos, seja as de cunho liberal – defendida pelos “fundamentalistas do livre mercado” – seja as de inspiração marxiana – proclamada pelos revolucionários e progressistas. Pela ortodoxia marxiana a possibilidade de alcançar uma transformação gradual da ordem capitalista por uma via reformista é, praticamente, impossível¹⁸³.

O caráter processual das reformas no capitalismo é objeto de uma profusão de críticas disparadas contra a musculatura que sustentou o revisionismo, mais diretamente contra a concepção socialdemocrata de Bernstein e Kautsky (LUXEMBURG, 1970; COELHO, 2001). Nesses termos, “o capital é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível” (MÉSZÁROS, 2006, p. 27). Em outro ponto de vista, Marx advogou com sarcasmo ser a democracia uma *fanfarronice*¹⁸⁴ ou algo inconciliável com o capitalismo, incompatibilidade também reafirmada por Ellen Wood (2003). Mas isso não nos exime da luta por melhores condições de vida.

Pela ortodoxia liberal defende-se a democracia, pautando-se pela liberdade de mercado, de imprensa e de um conjunto de garantias individuais; contudo, seus representantes implicam com a conjunção entre liberdade e igualdade, o que de fato faz da democracia um “guarda-chuva furado”. É lógico que pelo lado dos liberais também existe a ponderação sobre o socialismo, claro que construída por argumentos retóricos e por uma crítica, nesse caso pertinente, aos crimes atribuídos ao Stalinismo. O combate de Hayek à incompatibilidade entre democracia e socialismo se deve justamente por se apoiar na experiência do que entendemos por “socialismo real”, e não nas bases do socialismo marxiano:

Foi apenas sob a influência das fortes correntes democráticas que antecederam a revolução de 1848 que o socialismo começou a aliar-se às forças da liberdade. Mas o novo "socialismo democrático" precisou de muito tempo para vencer as suspeitas despertadas pelos seus antecedentes. De Tocqueville, mais do que ninguém, percebeu que a democracia, como instituição essencialmente individualista, entrava em contradição frontal com o socialismo:

A democracia amplia a esfera da liberdade individual [dizia ele em 1848], o socialismo a restringe. A democracia atribui a cada homem o valor máximo; o socialismo faz de cada homem um mero agente, um simples número. Democracia e socialismo nada têm em comum exceto uma palavra: igualdade. Mas observe-se a

¹⁸³ Segundo Rosa Luxemburg (1970, p. 49) “Bernstein via na extensão da democracia um último processo para realizar progressivamente o socialismo”. Em outra passagem a autora em questão critica o idealismo revisionista, por entender que a luta política deve preparar o proletariado para a tomada do poder e não apenas para reduzir os efeitos deletérios do modo de produção capitalista: “é evidente que o revisionismo não defende as posições capitalistas nem nega, como os economistas burgueses, as suas contradições” (Ibidem, p. 57).

¹⁸⁴ Expressão retirada da Crítica ao Programa de Gotha.

diferença: enquanto a democracia procura a igualdade na liberdade, o socialismo procura a igualdade na repressão e na servidão. (HAYEK, 1990, p. 51-52)

Ao lado dessas concepções concorrem outras que, diante do quadro contrarrevolucionário, insistem em microcombates ou em lutas institucionais com o objetivo de forjar na sociedade um conjunto de alterações que de fato incorporem o aprofundamento dos princípios reformistas e um processo de democratização que conduza à ruptura com a ordem vigente. O caráter processual da revolução, contido na noção de “guerra de posição”, levada ao cabo por Gramsci, não tem nada de revisionista, todavia exprime a expansão da hegemonia da classe trabalhadora “implica a conquista progressiva de posições através de um processo gradual de agregação de um novo bloco histórico, que inicialmente altera a correlação de forças na sociedade civil e termina por impor a ascensão de uma nova classe ao poder do Estado”, como bem assinalou Coutinho (1996, p. 63-64).

O desenvolvimento do capitalismo periférico brasileiro reside justamente em um arremedo de liberalismo, com traço de colonialismo dependente, fundado no regime escravocrata assistencial-repressivo. A assimetria histórica das relações de classe, gênero, geração, raça e etnia, bem como a ratificação das características mais retrógradas do assistencialismo, do clientelismo e da coerção¹⁸⁵ definharam a possibilidade da adoção de um processo social capaz de refutar os aspectos avançados de países capitalistas europeus que adotaram o regime “socialdemocrata” no Segundo Pós-Guerra. Em primeiro lugar por que a erosão atual do parque industrial nacional, a dependência tecnológica dos países de capitalismo avançado e a submissão econômica nas relações internacionais, onde o Brasil figura como um grande produtor de bens primários, os *commodities*, impede a competitividade do país no mercado mundial ou qualquer “vantagem comparativa”, nos termos de Ricardo.

Durante o governo Lula os eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo foram invertidos. O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional,

¹⁸⁵ Sobre o revestimento repressivo da formação social brasileira, Felipe Brito explica que com a “articulação entre liberalismo e escravidão, medular da formação social brasileira, podemos, resumidamente, destacar a determinação de três agrupamentos sociais básicos, advindos da colonização: os grandes proprietários de Latifúndios, os escravos e os “homens livres” (a rigor, completamente dependentes dos caprichos dos primeiros e cujo emblema – com certo peso caricatural – encontrava-se na figura do *agregado*). Como entre os latifundiários e os escravos a relação era fundamentalmente ancorada na brutalidade, na força imediata, torna-se importante uma atenção especial sobre as relações entre os dominantes e os “homens livres”, que, baseadas no mecanismo do *favor*, formataram as engrenagens ideológicas e institucionais do país em germinação” (BRITO, 2010, p. 152-153).

crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação. (GONÇALVES, 2012, p. 638)

E, em segundo lugar, por que os ideais democráticos timidamente expostos na Constituição Federal de 1988, principalmente no que tange à seguridade social, jamais saíram do papel, em grande parte por que a socialdemocracia brasileira¹⁸⁶, assim como aconteceu no mundo inteiro, adaptou-se às exigências crescentes de acumulação do capital: “tomando a iniciativa de executar ela mesma o ajuste neoliberal” (COELHO, 2001, p. 45). Portanto, não se trata de uma crítica fortuita à socialdemocracia sueca, tampouco do expurgo inconsequente de suas conquistas no campo social, até mesmo por que a tributação das grandes fortunas para ampliação dos gastos sociais e do arco de cobertura das políticas sociais faz parte da agenda progressista no Brasil¹⁸⁷, mas há a necessidade de sublinhar que “o socialismo aparece como necessidade”, para resolver as “contradições do modo socialdemocrata de produção”, conforme Oliveira (1998, p. 60).

Um dos maiores pensadores marxistas brasileiros, o crítico de humor refinado, professor Carlos Nelson Coutinho, brincava com a seguinte frase: “é bem melhor ser pobre na Suécia do que ser pobre no Brasil”. Em outro campo de argumentação, diametralmente oposto, o intelectual orgânico da burguesia, o Senador Roberto Campos, que nunca escondeu suas convicções liberais, afirmava que a Constituição brasileira era “uma Lei sueca, mas com recursos moçambicanos”. Acontece que, para além do tom jocoso mais ou menos verdadeiro

¹⁸⁶ Ao postular uma posição política reformista, a denominação brasileira da social democracia, do partido homônimo – PSDB – significou não apenas um golpe, mas o verdadeiro desastre na área social e o maior engodo ideológico observado nos últimos tempos.

¹⁸⁷ O Partido Socialismo e Liberdade – PSOL – diz em seu programa que “a defesa de melhores salários, o combate contra o desemprego e contra a corrupção, a luta pela reforma agrária, a luta por uma reforma tributária que taxe o grande capital, a luta pela reforma urbana são alguns exemplos de reformas verdadeiramente prementes, que devemos defender com a compreensão de que elas não se realizam plenamente nos parâmetros do sistema capitalista” <http://www.psol50.org.br/site/paginas/2/programa>. Já o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU – traz um posicionamento de que é preciso mudar radicalmente a política de arrecadação do governo, pois “os tributos, no Brasil, são regressivos, ou seja, quem tem mais paga menos. Além disso, a burguesia utiliza vários artifícios para sonegar e pagar menos impostos. Os desempregados e os trabalhadores de baixa renda devem ser isentos de pagar impostos. Os tributos devem recair sobre as grandes empresas, os bancos e os mais ricos. É necessária uma taxa progressiva sobre rendas, lucros e patrimônios, particularmente sobre as grandes fortunas”. <http://www.pstu.org.br/programa>. No Plano tático do Partido Comunista Brasileiro – PCB – defende-se “a formação de uma Frente Política Anticapitalista e Anti-imperialista, que tenha caráter permanente, não se tratando de uma frente eleitoral. Esta Frente deve ser composta por partidos, organizações, movimentos e personalidades que se oponham à política dos governos capitalistas e pugnem por um programa das transformações desejadas pelos trabalhadores brasileiros. A Frente deve ter o papel de aglutinar o movimento operário e popular em torno de bandeiras gerais e específicas, sendo também um polo de ação institucional, conformando, assim, uma alternativa às propostas liberais, socialdemocratas, dentre outras que correspondam aos interesses e às representações da burguesia”. <http://pcb.org.br/porta1/docs/estrategia.pdf>

do primeiro, e da frase de efeito falseada pelo tecnicismo do segundo, a questão que se coloca é que o regime “socialdemocrata” adotado nos países escandinavos é emblemático. Afinal, quem não quer políticas de saúde e educação públicas universais e de qualidade? Mas será que isso é suficiente?

Aliás, no fluxo das legislações sociais do Brasil, quando apresentaram conteúdos democrático-populares e que cercearam, minimamente, a iniciativa privada, via de regra, foram sabotadas. Acontece que as mobilizações sociais (de sindicatos, associações, estudantes etc.) que, desde 1982, se debruçaram na construção da proposta da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foram impedidas de prosseguir. Com a apresentação do substitutivo minimalista de Darcy Ribeiro, um verdadeiro golpe, os movimentos sociais viram a proposta de Ribeiro ser aprovada, em 1996, sem vetos, fato raro e somente observado na ditadura militar. Além de uma retaliação, isso evidenciou a busca do MEC em conciliar interesses da iniciativa privada como se fossem interesses públicos (SAVIANI, 2000, p. 162).

Outra questão que não aparece nas manchetes de jornais e programas de televisão foi o boicote sistemático ao projeto de implantação do Sistema Único de Saúde – SUS – no Brasil (BRAVO e MATOS, 2001, p. 201). A forte influência Beveridgiana na política de saúde representou uma conquista efetiva da classe trabalhadora e o processo de precarização efetivado pela gerência técnico-burocrática dos alquimistas neoliberais, só veio comprovar a desfaçatez governamental, o vexame político e a subserviência do Estado aos interesses da iniciativa privada.

Essas indagações são fundamentais, pois se existia alguma viabilidade, mesmo que remota, de “um modo socialdemocrata de produção” (OLIVEIRA, 1998, p. 60), sob as determinações do capitalismo brasileiro na década de 1990 ela foi completamente sepultada com os governos de Fernando Collor de Melo e, principalmente, Fernando Henrique Cardoso. Para além da tese polêmica, proclamada pelo revisionismo, de ser o Estado de Bem-Estar Social uma ponte para o socialismo, ao mencionar as diferenças nos regimes de *Welfare State*, Gosta Esping-Andersen, em seu famoso estudo, demonstra que o regime socialdemocrata foi adotado em uma minoria de países e que suas políticas se estruturaram em princípios universalistas e “desmercadorizantes” dos direitos sociais:

A social democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os socialdemocratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda parte (ESPING ANDERSEN, 1991, p. 109).

Dessa forma também há uma indagação: o *Welfare State* seria capaz de transformar a sociedade capitalista? Essa dúvida vem provocando reações variadas entre pensadores de diversos matizes há mais de meio século. Afinal, a coexistência entre mercado e Estado ou entre democracia e capitalismo é possível? Preliminarmente a resposta problematizada por Ellen Wood (2003) e Carlos Nelson Coutinho (2000) confirma, respectivamente, que a democracia e a cidadania são incompatíveis com o modo de produção capitalista. A cidadania em seu sentido pleno, a democracia e a emancipação da humanidade não serão obras fortuitas de reformas sociais pontuais, nem de graduais reformas operadas “pelo alto”, mas incorporadas pela difícil tarefa de “construir a prática socialista a partir da consciência popular: (...) talvez a questão seja que o socialismo deverá se realizar dessa forma ou não se realizará de forma alguma” (WOOD, 2003, p. 95).

Esse antagonismo entre cidadania plena e capitalismo resulta de uma outra contradição (para a qual, aliás, Marshall já chamara a atenção, ainda que sem lhe dar solução adequada), ou seja, a contradição entre cidadania e classe social: a universalização da cidadania é, em última instância, incompatível com a existência de uma sociedade de classes. Ou em outras palavras: a divisão da sociedade em classes constitui limite intransponível à afirmação consequente da democracia (COUTINHO, 2000, p.67).

Praticamente todas as experiências de caráter socialdemocrata na Europa, principalmente da esquerda sueca, apresentaram incongruências ao levar adiante a proposta de reforma social, e essas, em última instância, culminaram na legitimação da ordem burguesa e, conseqüentemente, do capitalismo, “não creio que [os socialdemocratas] poderiam conduzir suas sociedades ao socialismo” (PRZEWORSKI, 1991, p. 279). Por outro lado, a condução socialdemocrata na Suécia favoreceu a industrialização, a politização das massas proletárias na luta pela redistribuição de renda e na redução dos privilégios, instaurando um processo de democratização que se transformou na “pedra no sapato” de muito liberais capitalistas: “estou certo que as reformas são possíveis, mas isso não significa que o reformismo seja uma estratégia viável de transição para o socialismo” (Ibidem).

Evilásio Salvador (2010), baseado em estudos de Johnson (1990)¹⁸⁸, contesta a tese de Esping-Andersen ao destacar que mesmo em países como a Suécia e a Grã-Bretanha, onde os serviços de saúde são financiados, quase que em sua totalidade, por meio de impostos do orçamento fiscal, isso jamais determinou um risco à economia capitalista:

¹⁸⁸ Norman Johnson. *El Estado del bienestar em transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

Beveridge e Keynes estavam convencidos de que o Estado Social não significava uma ameaça ao capitalismo, ao contrário, é uma base de apoio e de complemento. Isso ocorre não somente por meio da contribuição ao crescimento econômico, mas também recuperando as perdas dos sistemas e fazendo desse modo mais palatável (SALVADOR, 2010, p. 119).

As formulações keynesianas nos EUA e as recomendações beveridgianas na Inglaterra, grosso modo, foram pautadas por mediações históricas que evocam objetivos diferentes, especialmente pela intensificação da Guerra Fria no 2º Pós-Guerra e do papel protagônico dos Estados Unidos. Essas, contudo, revelam, no decorrer das relações sociais capitalistas na metade do século XX que, em maior ou menor grau, a manutenção do capitalismo foi exitosamente propagada.

Retomando a literatura crítica, adentrar na leitura de Roseli Coelho (2001, p. 40-41) possibilitou perceber que a autora rechaça, ao mesmo tempo, duas teses caras para o reformismo. Uma é a de que o sucesso do modelo sueco se deve à adoção do receituário keynesiano. A análise de Coelho, “para além de uma mágica saída da cartola”, é municiada pela produção de autores que não foram disseminados em português e demonstra, sem rodeios, o percentual ínfimo do gasto público sueco em relação ao produto interno bruto, em 1930, e que isso jamais ameaçou os interesses econômicos capitalistas, corroborando com a formulação sustentada por Salvador (2010, p.119).

O outro exemplo é sobre a inexistência do caráter anticapitalista no regime de *welfare state* adotado na Suécia. O *welfare state* aproveitou, subitamente, o sucesso das políticas keynesianas, mas não precisou da fundamentação teórica do economista inglês para se legitimar, pois o “espectro do comunismo” rondava a Europa e por que o Pós 2ª Guerra propiciou um boom econômico, estimulado pela indústria de bens duráveis e pelo padrão taylorista-fordista de produção, e que favoreceu, sobremaneira, todos os países desenvolvidos.

Ora, diante dessas assertivas é possível concluir que não existiu um modelo de *Welfare* ou uma experiência de Bem-Estar, mas que essas múltiplas experiências revelam controvérsias, um leque de interesses e de possibilidades, até mesmo por que no século XX o pleno emprego teve como função combater a pobreza, que até então era caracterizada como “um problema moral ou individual”. Do momento que a pobreza é compreendida como resultante do processo de acumulação, os serviços sociais, antes vistos como um “mal necessário”, passaram a constituir a ordem capitalista. Os elementos presentes nas políticas sociais, no período do Estado de Bem-Estar Social, configuraram um sistema de proteção social que, de acordo com Mauriel (2011, p. 54), embora tenham se constituído na prática ou

no pós-Segunda Guerra, começaram a surgir desde o século XVIII. Se constata que o *Welfare State*, diante da hegemonia estadunidense, incorporou dimensões impensáveis por Keynes, e, de certa forma, fustigava a pauta política do movimento desencadeado pelo operariado industrial¹⁸⁹. Logo o *Welfare State* “é, assim, uma forma de intervenção do Estado com a pretensão de corrigir, até certo limite, as desigualdades criadas pelo mercado” (Ibidem, p. 57).

A publicação, em 1936, do livro de sua autoria, *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, inegavelmente é um marco. A dificuldade na leitura desse clássico é alertada logo no prefácio: “este livro é dirigido principalmente a meus colegas economistas. Espero que ele seja inteligível a outros, também, mas o propósito primordial dele é tratar de questões difíceis de teoria e, só em segundo lugar, das aplicações dessa teoria à prática” (KEYNES, 1996, p. 27). Na interpretação de Silva (1996), disseminada no meio acadêmico, o economista inglês é o responsável pela ideia de bom funcionamento do modo de produção capitalista e não de uma possível superação, e atesta que “a ação do Estado, através da política econômica, é um ingrediente básico do bom funcionamento do sistema capitalista” (Ibidem, p. 20).

Dando continuidade às análises de Adroaldo Moura Silva, outros economistas ao longo da história também certificaram a utilização dos gastos públicos no enfrentamento do desemprego. Mas Keynes avançou ainda mais: propugnava a intervenção estatal para evitar a insuficiência da demanda efetiva que em linguagem econômica pode ser sumariamente definida por Behring e Boschetti (2007, p. 85) como aquela que “reúne bens e serviços para os quais há capacidade de pagamento. Quando há insuficiência de demanda efetiva, isso significa que não existem meios de pagamento suficientes em circulação, o que pode levar à crise”. A instabilidade intrínseca do capitalismo, na abordagem de Keynes, necessitava de intervenção pública dotada de capacidade técnica e política para equilibrar a economia, dosando a pactuação com os diversos setores, e dessa forma a atividade do Estado é o outro lado da moeda que potencializa tanto a maximização dos lucros como a complementação indispensável ao funcionamento dos mercados “para se obter o máximo nível de emprego possível e, portanto, maximizar o nível de bem-estar da coletividade” (SILVA, 1996, p. 20). Ou seja, “antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de mecanismos, que seriam

¹⁸⁹ A nova classe social foi, por excelência, o operariado industrial. Apesar de uma insistente crítica ao que é apontado como um equívoco, não sem consequências, dessa centralidade, é inegável que ela se constituía na nova e inesperada presença na estrutura social, anunciada havia muito nas hordas errantes do medievo. A própria socialdemocracia, na formulação kautskiana, sustentava-se numa espécie de demografia social, em que a tendência do operariado de constituir-se em maioria social orientava o trabalho do partido para as tarefas de convertê-lo em maioria política. Isto não se opunha, em nada, às posições dos pais fundadores do marxismo, sobretudo do último Engels, já então inteiramente empenhado na consolidação da socialdemocracia alemã (OLIVEIRA, 2000, p. 2).

impensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu*” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 85-86).

Entretanto, na literatura estrangeira, verifica-se que inexistem, na natureza da obra de Keynes, a compreensão da necessidade social de um Estado de Bem-Estar. Admite-se, até mesmo, que as ideias contidas em sua produção intelectual tenham influenciado os formuladores do Estado Social, que eram, em sua grande maioria, seguidores do pensador neoclássico e que buscaram readaptações diante dos conflitos de classe no segundo Pós-Guerra. Destarte, Keynes era considerado um economista não utilitarista¹⁹⁰ e há indícios de que também era defensor do fundo de garantia para o financiamento de projetos de obras públicas, pois “acreditava que esse tipo de política fiscal tinha o potencial para ajudar a estabilizar as expectativas dos empresários e gestores e assim, contribuía para elevar o nível médio de emprego na economia” (BACKHOUSE e BATEMAN, 2012, p. 17).

Embora pareça uma perspectiva promissora perguntarmos se a natureza não utilitária do *Magnum opus* de Keynes, a Teoria Geral, forneceu um fundamento especial à compreensão dos limites do capitalismo e da necessidade de um Estado de Bem-Estar Social, a resposta é quase que certamente “não”. Na medida em que as ideias de Keynes influenciaram os arquitetos do Estado de Bem-Estar Social, elas tinham, em grande parte, o formato que tomaram na síntese neoclássica, uma adaptação da obra de Keynes, que substituiu toda a sua teorização não-funcional. E não é só isso, Keynes recebeu abertamente essas adaptações a seu trabalho na Teoria Geral. Mesmo sendo intrigantes e evocativas as ideias não utilitaristas de Keynes, elas não parecem ter desempenhado um papel significativo no aumento do Estado de Bem-Estar Social. Da mesma forma, se tomarmos a ideia mais popular de como Keynes influenciou o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, através de uma análise racional teoricamente segura dos gastos deficitários, acharemos que o próprio Keynes não era um defensor do uso efetivo do déficit orçamentário a qualquer finalidade. Em vez disso, ele acreditava no uso do fundo de garantia para o financiamento de projetos de obras públicas, e acreditava que esse tipo de política fiscal tinha o potencial de ajudar a estabilizar as expectativas dos empresários e gestores e assim elevar o nível regular de emprego na economia. Se formos honestos, poderemos argumentar que o papel mais importante que Keynes teve no aumento do Estado de Bem-Estar Social foi a autoridade que seu nome emprestou à economia política que impulsionou o surgimento do Estado de Bem-Estar Social. Por ter o nome de Keynes ligado à macroeconomia do pós-guerra, não havia sentido, por um lado, [o fato de] que foi intelectualmente seguro acreditar que o capitalismo não poderia nem sempre e em toda parte “fornecer os bens” e, por outro lado, [o de] que os economistas entendessem a economia bem o suficiente para prestar um bom aconselhamento político sobre como manter empregabilidade suficiente ou perto disso (BACKHOUSE e BATEMAN, 2012, p. 18, tradução não oficial)¹⁹¹.

¹⁹⁰ A ética utilitarista, que, em linhas gerais, postula a busca pela felicidade, influenciou a economia no século XIX e tem em Stuart Mill um dos seus principais representantes. Mill enfatizava o princípio da utilidade, mas ao mesmo tempo interligava esse pensamento ao socialismo, fato curioso que lhe rendeu críticas pelo caráter ingênuo e eclético de suas objeções, Marx, aliás, situou a tentativa de conciliar o inconciliável. Galeria - John Stuart Mill, disponível em <http://www.institutoliberal.org.br/galeria.asp> Acesso em 28 de maio de 2013.

¹⁹¹ No original: *Although it seems a promising prospect to ask whether the non-utilitarian nature of Keynes's magnum opus, the General Theory, provided a special grounding for understanding the limits of capitalism and*

A importância de Keynes para o mercado internacional e para os círculos intelectuais, bem como o grande reconhecimento alcançado com as medidas adotadas nos EUA, foi utilizada para justificar o impulso dado ao Estado Social. O incentivo ao pleno emprego é uma característica que marca o keynesianismo e o *Welfare State*.

Ao afirmar, em uma de suas obras, “O fim do *Laissez-faire*”, John Keynes (1926) não somente questionou o uso dogmático de tal formulação como também demonstrou aspectos da construção teórica de Adam Smith que, mesmo sendo um ardoroso incentivador do livre comércio, propunha, em determinadas e pontuais situações, a manifesta defesa da intervenção do Estado, como aconteceu nos atos de navegação e na contrariedade da lei da usura. A novidade trazida por Keynes foi a de explicitar o deslocamento do Estado, de uma condição secundária e suspeita para os ditames do liberalismo econômico para uma condição essencialmente interventiva, pairando na retomada da teoria clássica. Assinala o autor: “suponho que os que estão fortemente apegados àquilo que chamarei “a teoria clássica” flutuarão entre a crença de que estou completamente errado e a crença de que não estou dizendo nada de novo” (KEYNES, 1996, p. 27). É importante destacar que o grande precursor da economia moderna, Adam Smith, não era um inveterado simpatizante do intervencionismo e, mesmo fortuitamente, jamais se poderia ignorar o antiestatismo presente em sua devota opinião, que, sobre alguns parâmetros de justiça, atentava para a plena liberdade da iniciativa privada no curso natural do desenvolvimento do capitalismo:

Para levar um Estado da barbárie mais baixa para o mais alto grau de opulência, além da paz, impostos baixos, e uma administração aceitável da justiça; todo o resto é feito pelo curso natural das coisas. Todos os governos que interferem nesse curso natural, que forcem as coisas para outra direção, ou que se empenham em sustar o

the need for a welfare state, the answer is almost certainly not. To the extent that Keynes's ideas did influence the architects of the welfare state, they were largely in the form they took in the neoclassical synthesis, an adaptation of Keynes's work that had displaced all his non-utilitarian theorizing. And not only that, but Keynes openly welcomed these adaptations of his work in the General Theory. So as intriguing and evocative as Keynes's non-utilitarian ideas are, they do not seem to have played any significant role in the rise of the welfare state. Likewise, if we take the most popular idea of how Keynes influenced the rise of the welfare state, by providing a theoretically sound rationale for deficit spending, we find that Keynes himself was not a proponent of the active use of budget deficits for any purpose. Instead, he believed in using the sinking fund to finance public works projects and he believed that this kind of fiscal policy had the potential to help stabilize the expectations of entrepreneurs and managers and so raise the average level of employment in the economy. If we are honest, we might argue that the greatest role that Keynes played in the rise of the welfare state was the authority his name lent to the political economy that underpinned the rise of the welfare state. By having Keynes's name attached to postwar macroeconomics, there was sense on the one hand, that it was intellectually sound to believe that capitalism could not always and everywhere “provide the goods” and, on the other hand, that economist understood the economy well enough to provide good policy advice about how to keep employment at or near full employment (BACKHOUSE and BATEMAN, 2012, p. 18).

progresso da sociedade em um ponto específico, não são naturais e para subsistirem têm de ser opressivos e tirânicos (CANAN, 1983, p. 43).

Outra pista fornecida pelo próprio Keynes (1926) e que refuta uma tese apresentada por Adroaldo Silva (1996) que, indisfarçavelmente, apregoa ao *Welfare State* os códigos genéticos do keynesianismo, deita suas raízes na argumentação de que uma suposta harmonia socioeconômica, o intervencionismo e o socialismo (termos indistintamente colocados num mesmo patamar por Keynes) ou qualquer política que propicie a igualdade ou melhorias em geral, propostas duramente criticadas por Frederic Bastiat, são perversões do livre mercado e uma afronta ao liberalismo. Afirma também que desde a época de John Stuart Mill, com seu eclético utilitarismo, até os economistas ingleses mais renomados, como o professor Canaan, todos atacaram frontalmente as ideias socialistas, ou seja, "quase todos os economistas, seja de renome ou não, estão sempre prontos para encontrar lacunas na maioria das propostas socialistas" (KEYNES, 1926).

Assim como Hayek, Keynes também, por outros pontos de vista, se opôs à comunhão entre interesse privado e interesse social, afirmando que tais premissas "não são harmoniosas". Todavia destacou que a erupção de uma formação dogmática de alguns economistas ou a negação apologética dos princípios do *Laissez-Faire*, inevitavelmente levaria à compreensão do funcionamento do mercado e das doses necessárias de intervenção do Estado. Esse brilhante economista, que adotou fórmulas complexas, as chamadas "equações fundamentais", portanto, somente flexibilizou a lógica de participação do Estado na economia:

A frase *laissez-faire* não será encontrada nas obras de Adam Smith, de Ricardo ou de Malthus. A própria ideia não está presente de uma forma dogmática em nenhum desses autores. Adam Smith, é claro, foi um defensor do livre comércio e opositor a muitas restrições do século XVIII sobre o comércio. Mas a sua atitude para com os atos de navegação e as leis de usura mostram que ele não era dogmático (...). E esse resultado é a aproximação indefinida de todas as classes a um nível, que está sempre aumentando, em outras palavras, a igualdade dos indivíduos na melhoria geral (...). Desde a época de John Stuart Mill, os economistas de autoridade têm tido fortes reações contra todas essas ideias. "Difícilmente qualquer economista inglês de renome", como o Professor Canaan manifestou, "irá juntar-se em um ataque frontal ao socialismo em geral", embora ele também acrescente, "quase todos os economistas, seja de renome ou não, estão sempre prontos para achar buracos na maioria das propostas socialistas". (...) Economistas já não têm qualquer vínculo com as filosofias teológicas ou políticas das quais o dogma da harmonia social nasceu, e sua análise científica leva-os a tais conclusões. (...) Este, há cinquenta anos, tem sido o ponto de vista de todos os principais economistas. Alguns dos mais importantes trabalhos de Marshall - para se tomar um exemplo - foi direcionado a elucidar os casos principais em que o interesse privado e o interesse social não estão em harmonia. No entanto, a atitude cautelosa e não dogmática dos melhores economistas não tem prevalecido contra a opinião geral de que um *laissez-faire*

individualista é tanto o que eles devem ensinar quanto o que, na realidade, eles ensinam (KEYNES, 1926, tradução não oficial).¹⁹²

A centralidade do fundo público é evidenciada, de duas formas proeminentes, na perspectiva da administração macroeconômica propagada por Keynes, ou seja, “na produção e regulação das relações econômicas e sociais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 86) e a partir da generalização das políticas sociais, após a Segunda Grande Guerra mundial, com a introdução das políticas de corte socialdemocrata nos países europeus. Nesse aspecto “os Estados nacionais passaram a intervir e a regular cada vez mais as relações entre capital e trabalho” (ABREU, 1999, p. 37). Sua função estratégica tem sido redefinida no conjunto de relações sociais¹⁹³ e ultrapassa as práticas da *poor law*, as medidas de proteção social bismarckianas, os impactos do keynesianismo e, até mesmo, a consolidação do *Welfare State* Beveridgiano no século XX.

Rompendo com a conotação estreita de seguro social que tinha vigorado na Alemanha de Bismarck, desde 1883, e em vários outros países da Europa e nos Estados Unidos, a partir dos anos 30, o modelo Beveridgiano abarca quatro principais áreas programáticas: seguro social; benefícios suplementares; subvenção à família; e isenções fiscais (PEREIRA, 2000, p. 111).

O surgimento dos arranjos de proteção social seria um desdobramento da industrialização e os padrões garantidos pelos governos romperam com a caridade e

¹⁹² Trecho do original: *The phrase laissez faire is not to be found in the works of Adam Smith or Ricardo, or of Malthus. Even the idea is not present is dogmatic from in any of these authors. Adam Smith, of course, was a free trader and opponent of many eighteenth-century restrictions on trade. But his attitude towards the navigation acts and the usury laws shows that he was not dogmatic (...). And that result is, the indefinable approximation of all classes toward a level, which is always rising, in other words, the equalisation of individuals in the general amelioration (...). From the time of John Stuart Mill, economists of authority have been in strong reaction against all such ideas. "Scarcely a single English economist of repute", as professor Cannan has expressed it, will join in a frontal attack upon socialism in general, though, as he also adds, "nearly every economist, whether of repute or not, is always ready to pick holes in most socialistic proposals. (...) Economists no longer have any link with the theological or political philosophies out of which the dogma of social harmony was born, and their scientific analysis leads them to such conclusions (...) This, for fifty years past, has been the view of all leading economists. Some of the most important work Marshall - to take one instance - was directed to the elucidation of the leading cases in which private interest and social interest are not harmonious. Nevertheless, the guarded and undogmatic attitude of the best economists has not prevailed against the general opinion that an individualistic laissez-faire is both what they ought to teach and what in fact they do teach (KEYNES, 1926).*

¹⁹³ As políticas públicas provedoras de serviços sociais são financiadas por meio de impostos que incidem sobre os salários, o consumo de massa, a mais valia e o excedente. Para Huberman (2008, p. 145), o processo de acumulação primitiva do capital é a manifestação explícita da violência, da usurpação do sangue infantil e para além de envolver o comércio de seres humanos, nativos do continente africano, contemplou formas bizarras de traição, suborno, massacres e mesquinhas. Cabe ressaltar que essas formas primitivas não desapareceram, mas metamorfosearam-se por intermédio das inovações tecnológicas que aferem um grau de requinte à corrupção a aos mecanismos de sonegação fiscal, dentre outros. No financiamento do capital, esses se somaram às formas legais regulamentadas pelo Estado moderno.

instituíram o direito, mas por um lado os gastos com programas sociais estariam associados às sociedades que produzem excedentes para financiá-los (ARRETCHE, 1995). Por outro lado, as expressões da questão social seriam decorrentes das transformações sociais desencadeadas pelo desenvolvimento urbano industrial: “a consolidação da fábrica como núcleo central da atividade produtiva implica uma transformação radical das sociedades, determinando o surgimento de novos mecanismos de garantia da coesão e integração sociais” (Ibidem, p. 6). Amparada em Clauss Offe, Marta Arretche (1995), dirá que o *Welfare State* é um fenômeno circunscrito à sociedade capitalista, uma espécie de resposta funcional do desenvolvimento: “representa, portanto, formas de compensação, um preço a ser pago pelo desenvolvimento industrial” (Ibidem, p. 16) da mesma forma que os tributos são o preço que se paga pela cidadania.

Conforme análise realizada, no primeiro capítulo desse trabalho, Adam Smith parte da premissa de que “a desigualdade é natural” ou então de que “o mercado é o meio para superar a desigualdade”. Porém, mesmo com a força dessas ideias o mercado, isoladamente, jamais regulou o conjunto de relações sociais no Estado capitalista, sendo necessária a intervenção do aparato estatal, mesmo com os ecos do neoliberalismo ou em países, tradicionalmente, de orientação liberal. Nesse sentido, o *Welfare State* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias: é reconceituado como resultado de atividades estatais que se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social (ESPING-ANDERSEN, 1991). Inevitavelmente, centenas de demandas passam a ser apresentadas e essas excessivas responsabilidades, estranhas ao universo político, enveredam, em última instância, à resolução de conflitos que colocam na esfera do Estado a responsabilidade por todos os problemas não resolvidos (ZANGHERI, 1989, p. 269).

Nas formulações de Renato Zangheri (1989), o pleno emprego nos EUA teve uma faceta positiva para os trabalhadores, mas isso consubstanciou a produção de uma guerra mundial. Por outro lado, a economia política, a partir de 1945, experimentou uma mudança que não pode ser atribuída nem ao papel da democracia, nem às funções do Estado, ou à pressão da classe trabalhadora, “mas sim a ‘um boom de velho estilo que envolveu os bens de capital e as construções, bem como, sobretudo, a um orçamento militar de dimensões nem sequer sonhadas em tempos de paz’” (ZANGHERI, 1989, p. 243).

O pensador, porém, enuncia três perspectivas para reforçar o cimento crítico da tradição marxista: a) inspirado em Tsuru, economista japonês, confirma a dificuldade de um projeto de partido calcado num programa genuinamente socialista. Esse, inevitavelmente

encontrará duas dificuldades de ordem decrescente: “a inicial, de obter maioria na assembleia legislativa, e a posterior, de superar a resistência e a sabotagem da classe capitalista” (Ibidem, p. 245); b) apoiado em Boccara, situa que o financiamento público, subestimado na literatura marxista, representa uma transformação nas relações estruturais e não uma mera subordinação do aparelho de Estado aos monopólios. Quando o financiamento público é dirigido a determinados ramos da produção, onde reside elevada composição orgânica do capital, “é forte a tendência a uma queda da taxa de lucro; o que é fornecido a taxas inferiores às do mercado, ou mesmo gratuitamente, com efeitos inflacionários de longa duração” (Ibidem, p. 248); c) amparado por uma ideia de Sweezy, salienta o risco em torno de um governo identificado com o reformismo, pois segundo sua prospecção a ascensão de forças progressistas seriam obstaculizadas pelo poder dos setores capitalistas e, em última instância, isso implicaria na adaptação aos preceitos da classe dominante. No entanto, ilumina os caminhos com a seguinte ponderação:

As formas de intervenção estatal não são, como pensam os reformistas, um elemento de socialismo que seja suficiente e possível desenvolver, contudo, através do controle democrático do Estado e de uma orientação resolutamente antimonopolista pode-se assumir uma visão da economia a serviço do povo, abrindo assim caminho para o socialismo (ZANGHERI, 1989, p. 248).

3 - OS (DES)CAMINHOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL REPUBLICANO: TENDÊNCIAS NA EXECUÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei.
Meu nome é tumulto, e escreve-se na pedra (...)
O poeta declina de toda responsabilidade
na marcha do mundo capitalista
e com suas palavras, intuições, símbolos e outras armas
prometa ajudar a destruí-lo,
CARLOS DRUMMOND ANDRADE (1991)

A gente quer viver pleno direito
A gente quer viver todo respeito
A gente quer viver uma nação
A gente quer é ser um cidadão
“É”, GONZAGUINHA

3.1 A dimensão assistencial e a repressão na construção dos direitos de crianças e adolescentes

Há no desenvolvimento retardatário do capitalismo brasileiro a incorporação de traços peculiares de uma cultura marcada por castigos físicos desmesurados e, invariavelmente, por formas de silenciamento direcionadas aos segmentos oprimidos e descontentes com os rumos do poder. Esse período sucedeu a colonização, ultrapassou a proclamação da república e, de certa forma, se estendeu barbaramente aos dias atuais, comprometendo qualquer ideal progressista de cidadania.

A concessão de cidadania para além das linhas divisórias das classes desiguais parece significar que a possibilidade prática de exercer os direitos ou as capacidades legais que constituem o status do cidadão não está ao alcance de todos que os possuem (BARBALET, 1989, p.13).

Portanto, quaisquer propostas de radicalização da democracia esbarram no enraizamento de uma formação social marcada por uma cultura política refratária à democracia e “por um tecido social hostil – repleto de assincronias e privações – ao seu espraiar”, como afirmam Behring e Boschetti (2007, p. 191). O enquadramento dos trabalhadores, desde o regime escravocrata, foi marcado por uma sociabilidade avessa a

qualquer tipo de categorização humana ou aos pressupostos constitutivos do “ser social”¹⁹⁴ (LUKÁCS, 1979). Esther Arantes (1995) demonstra alguns aspectos do aviltamento à humanidade de índios, negros e mestiços no Brasil, como a típica brutalidade da “pedagogia cristã” no processo educativo; o impedimento (e criminalização) dos negros e índios de falarem a própria língua ou cultuarem suas religiões e ritos; os casos de abuso sexual; abandonos de recém nascidos e a redefinição da organização familiar, com o intento de estimular a “pecuária negreira”, ou seja, a “produção de crianças para escravidão” (ARANTES, 1995, p. 188).

A jornada de trabalho extenuante, não por obra do acaso, incidiu na mortalidade precoce de adultos, crianças e adolescentes¹⁹⁵ que não chegavam, sequer, aos 18 anos de idade, pois “a média de duração de vida entre escravos não passava de seis anos a dez anos” (Ibidem). Esses aspectos forjaram as condições necessárias de preparação e aquiescência da população para o ingresso num regime taylorista-fordista de produção no século XX, não mais como trabalhadores escravos, mas como uma alegoria do americanismo, um “gorila domesticado” (GRAMSCI, 1980, p. 397, 404). Para Gramsci essa fraseologia demarcava os homens e mulheres submetidos aos processos de adaptação fordista e à sociabilidade da fábrica que, na realidade brasileira, mesmo sob determinações e mediações diferentes, também ensejaram uma lógica de “domesticação” e aceitação tácita das desigualdades.

Isso deve ser levado em consideração, pois as mediações históricas enredadas na trajetória das políticas públicas entre países de economia capitalista, do centro ou da periferia, são divergentes, porém convergiram com o desenvolvimento e aprofundamento do capitalismo e da sociedade burguesa. Os vestígios dessa silenciosa coação atravessaram períodos tenebrosos no país, principalmente entre 1930 e 1945 e, posteriormente, entre 1964 e 1985. Constata-se que, de tal forma, os contrastes desses períodos destoam significativamente, por um lado, pelo sensível aumento de políticas sociais e, contraditoriamente, de outro lado, pelo autoritarismo governamental e acentuada ausência de democracia (NETTO, 2005 e PEREIRA, 2000).

¹⁹⁴ Nas análises lukacsianas, a ontologia do ser social envolve a constituição de uma complexa composição que é mediatizada por pelo menos três categorias sociais: o trabalho, a linguagem e o intercâmbio (ou a sociabilidade): “a gênese da consciência genérica humana apresenta ordens de grandeza e graus muito variados: desde as tribos, com vínculos ainda quase naturais, até as grandes nações” (LUKÁCS, 1979, p. 145).

¹⁹⁵ Da mesma forma que Marx, em o Capital, denunciou a barbaridade imposta aos trabalhadores, crianças e adolescentes (ver o Capítulo 1 desse trabalho), isso também ocorreu no Brasil, mas sob determinações sociais distintas: “a partir de 7 anos, entrava a criança para o mundo do trabalho na condição de ‘aprendiz’ ou ‘moleque’ e aos 12 anos, ou mesmo antes, já se constituía plenamente como força de trabalho escrava” (ARANTES, 1995, p. 189).

Levando-se em consideração, os traços da formação social, política e econômica brasileira, desde as origens coloniais, escravista e cristã¹⁹⁶, somente a partir das lutas e mobilizações em defesa de uma cidadania tardia, observadas no final da década de 1970 e ao longo de 1980, é que se sinalizou, na letra da lei máxima do país, a herança da política de Bem-Estar Social nos moldes europeus. E, paradoxalmente, com o início da década de 1990, o declínio do socialismo real e do nacional desenvolvimentismo, “partes constitutivas de uma crise global e estrutural da forma capitalista de produção material e espiritual” (BRITO, 2010, p. 135), se redefiniram os rumos da política social e econômica e o imaginário democrático no país.

Feitos os apontamentos preliminares, a formação tardia do capitalismo brasileiro delineou um modo peculiar de produção e reprodução da desigualdade social. Observa-se que nas três primeiras décadas do século XX tínhamos o que Potyara Pereira (2000) denominou de “período laissezfariano”, caracterizado pela omissão do Estado na provisão de esquemas de alívio da pobreza, que contrastava com o protagonismo do aparato policial no enfrentamento das expressões da “questão social”. Como no Brasil a escravatura havia sido abolida recentemente, em 1888, a economia girava em torno da iniciativa privada e de um modelo econômico agroexportador. A fragilidade do sistema político era evidenciada na ausência de planejamento social e na intermitência das ações de caráter emergencial: “o Estado quase não exercia o papel de agente regulador da área social” (PEREIRA, 2000, p. 127).

Com a divisão do trabalho e a introdução do assalariamento no Brasil, no final do século XIX e na primeira metade do século XX, os setores hegemônicos, numa insinuação à defesa dos interesses coletivos, buscaram resguardar os seus interesses individuais. Foi um período decisivo, pois o processo de produção e distribuição de mercadorias da Europa somou-se à abolição da escravatura e à formação de uma mão de obra assalariada propiciando a instauração de uma economia de mercado, a preservação dos negócios comerciais e a propriedade privada¹⁹⁷.

A elite brasileira sempre utilizou de mecanismos repressores e punitivos no intuito de conter os contingentes populacionais considerados perigosos e o Estado sempre lançou mão da coerção para proteger os setores mais abastados, produzindo espaços cada vez mais

¹⁹⁶ Caio Prado Júnior afirma que, antes de mais nada, o que “caracteriza a sociedade brasileira de princípios do séc. XIX é a escravidão (1957, p. 267).

¹⁹⁷ A subsistência dos indivíduos em sociedade acontece pelas relações de troca; “assim sendo, todo homem subsiste por meio da troca, tornando-se de certo modo comerciante; e assim é que a própria sociedade se transforma naquilo que adequadamente se denomina sociedade comercial” (SMITH, 1996 a, p. 81).

isolados, fragmentados e desprotegidos na sociedade. A partir daí, desdobram-se pelo menos duas modalidades de intervenção orientadas pela discricionariedade da manutenção da ordem por meio da coerção, com abertura de flancos para o mercado e o recrudescimento da violência por meio da criminalização dos segmentos pauperizados. A primeira saída para enfrentar o fenômeno da insegurança é o individualismo liberal que reforça a autoproteção e a legitimidade do uso dos mecanismos de controle e segurança privada para impedir a violação de propriedade. A segunda é aquela originada na culpabilização dos indivíduos empobrecidos da classe trabalhadora (principalmente os negros, crianças e adolescentes). Esse tratamento, decorrente da manutenção dos acentuados patamares de vida de uma minoria, contribui para naturalizar as condições desiguais entre indivíduos em sociedade e, conseqüentemente, reificar o gênero humano, atribuindo à propriedade privada, uma personificação quase humana.

Na disputa por hegemonia, circunstanciada em torno das relações entre Estado e sociedade civil, foram elaboradas, inclusive, concepções restritas de proteção social e essas ainda estão presentes na cultura política elitista do Brasil. Cabe ressaltar que os resquícios de uma cultura escravocrata, as raízes da desigualdade social, os aspectos de uma sociabilidade marcada pela violência e repressão “sublinharam momentos importantes de nossa história e deixaram marcas profundas em nossa sociedade” (FREIRE, 2001, p. 150). Portanto, identificados com o pensamento liberal, os setores hegemônicos sempre defenderam seus interesses corporativos de maneira privatista, ou havia, como afirma Carlos Nelson Coutinho, “o empenho em atribuir ao mercado – e não à esfera pública - a tarefa de dar solução aos conflitos de interesses e às demandas sociais” (COUTINHO, 1991, p. 100).

No início do século XX são reveladas as preocupações dos comerciantes do Rio de Janeiro com “os moleques negrinhos que perambulam pelas ruas, prejudicando a freguesia e as vendas” (NEDER, 2004, p. 43) e, sendo assim, qual era a preocupação com a proteção de crianças e adolescentes na sociedade do passado? Defendemos a proteção social para quem?

Em função desses ideais liberais, no enfrentamento específico aos “menores”¹⁹⁸ e ao medo social decorrente de sua livre circulação pelas ruas das cidades – que culminou na construção do “mito da periculosidade” (COIMBRA e NASCIMENTO, 2003), o atendimento ao público em questão ficou ao encargo do mercado e não apenas do Estado. Isso justificou a necessidade da criação de aparatos coercitivos de proteção ao patrimônio que não objetivaram

¹⁹⁸ Denominados também de “pivetes”, esses figuravam “como personagens perigosos no cenário da violência urbana, sendo despojados de seus atributos e características infantis. São vistos como um perigo a ser contido, caso de polícia e de ressocialização” (PEREIRA JÚNIOR, 1992, p. 14).

garantir direitos, proteção ou cidadania, mas, ao contrário, favoreceram políticas para “conter e regradar a infância pobre, e não em atacar as reais causas produtoras da desigualdade existente” (PEREIRA JÚNIOR, 1992, p. 15).

A partir de 1930 as legislações trabalhistas (criação da carteira de trabalho, instituição do salário mínimo, Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT) contribuíram para regulamentar o trabalho assalariado. Com isso foram estabelecidos contratos, formalizados ou não, para a venda da força de trabalho e, em troca, pelo dispêndio de energia empregado, em um tempo de trabalho socialmente necessário, os trabalhadores adquiriram condições de sobrevivência, por meio de um salário. Foi no período intitulado de “populista desenvolvimentista”, entre 1930-1964 (PEREIRA, 2000, p. 129), que se impulsionou o desenvolvimento urbano-industrial capitalista no Brasil. As políticas sociais são criadas, mas negociadas juntamente aos setores hegemônicos, a Igreja Católica, os produtores de São Paulo (e de Minas Gerais), o Poder Judiciário e a burguesia emergente; esse eram os principais interlocutores do governo: “entre 1930 e 1964, não houve, no terreno social, um rompimento decisivo com o *laissez-faire* nem com a antiga estrutura do poder oligárquico da era agroexportadora” (PEREIRA, 2000, p. 130).

A década de 1940 impulsionou as principais medidas governamentais na área da educação e assistência infanto-juvenil, bem como na formação e qualificação da mão de obra. É nesse período que surge os Serviços Nacionais de Aprendizagem Comercial e Industrial, respectivamente, SENAC e SENAI. Na Constituição de 1946 há o indicativo para criação da 1ª Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e são regulamentados vários decretos de cunho educacional. O Departamento Nacional de Criança, o Serviço de Assistência ao Menor – SAM – e a Legião Brasileira de Assistência – LBA – podem ser apontados como conquistas importantes na área da infância. Mesmo com essas medidas, a influência do Estado na edificação de um modelo de desenvolvimento capitalista estava pautada na subordinação dos interesses sociais aos interesses de maximização econômica, no incentivo à industrialização, na defesa da soberania nacional e na promoção do bem-estar social típicas do “nacional desenvolvimentismo” (CASTELO, 2009, p. 73).

Já na segunda metade do século XX, com as relações sociais sendo reguladas com maior ênfase pelo Estado, verificou-se que essas instituições de atendimento a crianças e adolescentes adquiriram um *status* estratégico que extrapolava a preocupação com o bem-estar ou a *benevolência* religiosa (referenciada nas características teológicas de fé, esperança e caridade). O discurso nacionalista de Vargas foi o contraponto à lógica do liberalismo

burguês, do governo Dutra, e a adesão às recomendações da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL –; o processo de industrialização e a criação de empresas estatais, como a Petrobrás e a Eletrobrás impulsionaram a economia brasileira e o fortalecimento da burguesia nacional. Todavia, o modelo nacional-desenvolvimentista não logrou o êxito esperado pelos intelectuais culminando na manutenção dos patamares de subdesenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento preconizado pelos desenvolvimentistas, baseado na industrialização, não alcançou os resultados esperados em termos, por exemplo, da autonomia nacional e da modernização dos setores econômicos e sociais mais atrasados da população (CASTELO, 2009, p. 73).

Salvo em experiências localizadas, a industrialização em países periféricos sempre ensejou “um processo de ruptura com o presente” (IANNI, 2004a, p. 97). O processo de desenvolvimento e o nivelamento retardatário da indústria brasileira aos níveis de produtividade das nações centrais do capitalismo mundial significavam uma ascendência, porém com ar rarefeito. E essa asfixia se deu em parte pela incapacidade de o Brasil romper definitivamente com o presente ou com o modo de produção capitalista de produção. O escapismo brasileiro resultou não em negação da dependência econômica dos EUA, mas no surgimento do desenvolvimentismo que pode ser definido como uma “ideologia dessa ruptura parcial das nações que optam pelo desenvolvimento capitalista” (IANNI, 2004a, p. 98).

Essas aspirações nacionalistas deflagraram o casamento entre os interesses da iniciativa privada e a atração do capital internacional e, nessa prospecção, o governo pavimentou o caminho de substantivas mudanças no “processo de conversão do capital agrícola, comercial e bancário em capital industrial” (Ibidem). Ao mesmo tempo, a burguesia ascendente também converteu seu poder econômico em poder político e, conseqüentemente, no fortalecimento de uma determinada classe social. A partir de ambiciosos projetos, a ideologia da nova classe dirigente dava indícios de que o sinônimo de desenvolvimento era industrialização (IANNI, 2004a). O governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira herdou de Getúlio Vargas importantes iniciativas políticas como a criação das empresas estatais, Petrobrás e Eletrobrás, fundamentais na consecução do Plano de Metas, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE –, que anos depois passou a se chamar BNDES (conjugando também o desenvolvimento social).

O grande símbolo desse processo de interrupção fragmentária, transitória com o presente, foi a inauguração de Brasília, que sintetizou os interesses desenvolvimentistas e a

ideologia do desenvolvimento colocando *vis-à-vis* os “soldados do desenvolvimento” reunidos em contradições objetivas e concretas, tais como “o processo de acumulação de capital, a cristalização do trabalho alienado. E também a abdicação deliberada do desfrute do trabalho objetivado” (IANNI, 2004a, p. 101); o “desenvolvimento de soldados”, que constituía o cimento do plano discursivo consolidado por JK que conclamava aquela geração ao sacrifício de construir o futuro: “não se faz, não opera a modificação de um país sem que haja também uma nova mentalidade, a mentalidade para o desenvolvimento (...) do grande país”.¹⁹⁹

Segundo Gonçalves (2012, p. 9), “o nacional desenvolvimentismo é a concepção neomercantilista do final do século XVIII e do século XIX”. O aspecto mais relevante da perspectiva nacional-desenvolvimentista é “o papel proativo do Estado, com a política industrial” (GONÇALVES, 2012, p. 20), mas pode ser destacado, com relevância, o protecionismo, a industrialização substitutiva das importações e o nacionalismo, donde se conclui que a estratégia política de JK, dos 50 anos em 5, além da adoção de uma política de interferência estadunidense, contrária aos postulados cepalinos²⁰⁰, ou seja, de busca por “autonomia relativa dos países latino americanos” (PEREIRA, 2000, p. 133), reforçou uma concepção que destaca “a dimensão intertemporal da relação benefício-custo; ou seja, custos no curto prazo podem gerar benefícios no longo prazo” (GONÇALVES, 2012).

As medidas do governo Jânio Quadros e, logo após a sua renúncia, as do presidente João Goulart procuraram institucionalizar o Estado com fulcro no desenvolvimento que aliasse dimensões econômicas e sociais, sem os descompassos de outrora. Estabeleceu-se a coordenação geral do intervencionismo estatal com o objetivo de garantir o planejamento com vista a aumentar a eficiência no uso dos recursos nacionais, mas essa importante iniciativa não logrou êxito no campo minado que era o governo Federal, pois reduziria os cargos políticos – o empreguismo –, atingindo, em cheio, as negociações dos partidos e o deslocamento de frações burguesas do jogo do poder: “chegou-se a ensaiar um super-Ministério de planejamento e desenvolvimento da economia nacional, mas as pressões das forças políticas adversas a essa solução foram mais vigorosas” (IANNI, 2004a, p. 169).

¹⁹⁹ Discurso proferido por Juscelino Kubitschek (apud IANNI, 2004a, p.101).

²⁰⁰ Segundo Reinaldo Gonçalves (2012), na tradição desenvolvimentista latino-americana o pensamento da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) a partir do final dos anos 1940 é a referência de maior destaque. O economista argentino Raul Prebisch e o brasileiro Celso Furtado tiveram grande influência nos rumos da CEPAL e no debate do desenvolvimento do continente americano.

Um contexto marcado por estagnação econômica e endividamento de difícil liquidez, legatário do governo anterior, e de intensa mobilização popular em torno de profundas reformas sociais e econômicas levou João Goulart a colocar, na ordem do dia, o firme propósito de execução do Plano Trienal. No prisma da classe trabalhadora a política de governo refletiu o Plano Trienal localizando seu feixe para um conjunto de reformas de base administrativa, bancária, fiscal e agrária que repercutiram nas seguintes medidas:

Criação do Estatuto do Trabalhador, da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), do 13º salário, do salário-família para o trabalhador urbano e promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), visando à uniformização de benefícios e serviços prestados pelos antigos IAPs, priorizando a padronização da qualidade da assistência médica (...). No campo da educação, merece referência a criação da Lei de Diretrizes e Bases, do Programa de Alfabetização de adultos. (PEREIRA, 2000, p. 133-134)

No entanto por outro prisma, o dos setores dominantes, esse Plano enveredou por um caminho perigoso e João Goulart também sofreu pressões nos bastidores do poder, por confrontar as oligarquias rurais com a ideia de democratizar a terra para os pequenos produtores. Ou seja, o presidente remexeu num verdadeiro vespeiro, primeiro ao sugerir o superministério e, depois, por que “as sugestões relativas ao setor agrário implicavam a expansão imediata de formas mais racionais de organização da produção (...) [com o que se] pretendia incentivar a expansão acelerada do capitalismo no campo, sob a liderança do poder público” (IANNI, 2004a, p. 169). O desalinhamento de João Goulart em relação aos blocos do poder financeiro e a vigorosa convicção na realização de reformas para garantir o desenvolvimento, mesmo que algumas delas terminassem por reforçar uma espécie de “cidadania regulada” (SANTOS, 1994), provocou, nos segmentos conservadores, muitas inquietações, “levando a burguesia industrial e a classe média (que temiam o socialismo) a se rearticularem com as velhas forças agromercantis para agir contra Goulart. Resultado: o golpe militar de 1964 e a inauguração de um outro padrão (autoritário) político-administrativo no país” (PEREIRA, 2000, p. 134).

Entre 1964 e 1985 temos o “período tecnocrático-militar”: o Estado brasileiro sofre um redimensionamento, gerenciado pela coalizão canhestra dos aparatos militares e burgueses no Brasil, que resultou na “reestruturação da máquina estatal, racionalização burocrática e supremacia do saber técnico sobre a participação popular” (PEREIRA, 2000, p. 134-135).

Esse período, marcado pelo recrudescimento antidemocrático, pode ser interpretado, contraditoriamente, por dois movimentos entrelaçados: o primeiro, de característica infame, paramentado pelo enrijecimento da ação coercitiva estatal com forte interferência

estadunidense²⁰¹, pelo aviltamento aos direitos humanos e pela contração do protagonismo político que reverberou na perseguição desenfreada e na tortura como mecanismos de aniquilamento, objetivo e subjetivo, dos sujeitos políticos envolvidos na crítica ao modo de produção capitalista. O segundo momento por expressar não apenas a incoerência dos tradicionais processos de transformação “pelo alto” que marcam a nossa história (COUTINHO, 1991, p. 96), mas por subverter, fundamentalmente, a conquista política dos trabalhadores e segmentos progressistas em concessão governamental²⁰²: “dada a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania” (PEREIRA, 2000, p. 125-126).

No que diz respeito às crianças e adolescentes é importante elucidar que o “recolhimento de crianças desvalidas” (ARANTES, 1995) iniciou-se, com as ações colonizadoras da Igreja Católica, na segunda metade do século XVI, atravessou o período imperial e, contraditoriamente, alcançou a denominação de política social justamente nos períodos autoritários. Além do SAM, em 1941, foi criada no ano de 1964 a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM –; ambas aparentavam²⁰³ ser, num primeiro momento, a medida mais coerente a ser tomada em relação às crianças e aos adolescentes. Essas instituições, organizadas pela centralização do poder público estatal, pautaram-se em um discurso “pró-internamento calcado na incapacidade das famílias pobres e dos seus filhos para o convívio social” (RIZZINI, 2004, p. 31). E as manifestações da “questão social” eram identificadas como um problema de má formação do indivíduo, por culpa ou incompetência da família.

A crítica a ser realizada considera também que todas as instituições cumprem determinadas funções, ou seja, são permeadas por contradições, graus diferenciados de regulação, proteção, coerção e consenso e (nos abrigos, política que será mais detalhada, isso

²⁰¹ O objetivo dos organismos internacionais era o de impedir a propagação do comunismo: “na atual luta ideológica os povos famintos têm mais receptividade para a propaganda comunista internacional do que as nações mais prósperas” (AMMANN, 2003, p. 29).

²⁰² Ainda na análise de Pereira, os governos autoritários procuravam a) “mostrar serviço” para justificar sua ação interventora, b) encobrir a dureza do regime de exceção, c) distribuir bens e serviços para não ter que distribuir poder (PEREIRA, 2000, p. 126).

²⁰³ Diante das críticas realizadas a essas instituições, intituladas de “sucursais do inferno” e “escolas de bandidos”, elas constituíram experiências importantes por demarcar a responsabilidade do Estado na provisão das políticas sociais. A esse respeito, a conclusão do livro de Roberto da Silva (1997) é bastante esclarecedora.

não é muito diferente), mais claramente, se analisarmos o histórico das legislações e a trajetória do atendimento de crianças e adolescentes no Brasil²⁰⁴.

O Código de Menores de 1979 e sua ideologia, ainda presente no imaginário popular, dispunha sobre assistência, proteção e vigilância e considerava que o “menor” em situação irregular era aquele “privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória” (BRASIL, 1989, p. 2). Além dos empobrecidos e das questões morais existentes, eram consideradas em situação irregular as pessoas vítimas de maus-tratos, as que se encontrassem em ambiente contrário aos bons costumes, as com desvio de conduta e as autoras de ato infracional, dentre outras.

Além daqueles dois, acima mencionados, tem-se no período subsequente, a partir de 1990, um exemplo contraditório e paradigmático. Paralelamente ao movimento internacional de edificação do neoliberalismo se estabelecia, no Brasil, a conquista progressiva de espaços no Estado com a transição democrática ou a intitulada *transição “fraca”* (COUTINHO, 1991), em que emergia nos segmentos progressistas e classistas da sociedade civil a clara oposição à ditadura militar; mas esse movimento intenso não rompe com os traços excludentes, autoritários e elitistas desse modelo tradicional de política.

O esforço organizativo dos setores progressistas na sociedade civil propiciou o avanço da legislação brasileira no período de redemocratização e a Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, lei 8.069/1990 –, comprovam tal afirmação. Com a promulgação do ECA há uma ruptura paradigmática do ponto de vista prescritivo e do entendimento teórico do público destinatário da lei: não são mais os “menores”, mas crianças e adolescentes. Esses são concebidos como sujeitos de direitos, sem distinção de classe social, renda, gênero, cor, raça/etnia, local de moradia etc.

Deste modo, a tradução interpretativa e humanista dessa lei e, principalmente, do público em questão esbarra na cultura política conservadora, que construiu “duas infâncias extremamente diferentes” (BULCÃO, 2002, p. 69) e no *esprit de corps* do judiciário que, em sua argumentação e nos processos judiciais descreve, indiscriminadamente, crianças e adolescentes como “menores”, assim como alguns veículos de comunicação²⁰⁵ advertem uma

²⁰⁴ Para maiores esclarecimentos ver os livros de Francisco Pilotti e Irene Rizzini (1995) e Mary Del Priore (2007).

²⁰⁵ É o delineamento do público em questão, como figuras diminutas, inferiores no desenho das políticas sociais e passíveis de estigmas no discurso midiático. “É constrangedor ainda o fato de que permaneçam, mais de uma década depois da vigência do ECA, nomeando sujeitos nos termos do Código de Menores e da Doutrina da Situação Irregular. Ou seja, ainda são muitas as referências a “menor” e “menores”. Agora, quando se tratam de filhos das classes médias e altas que se envolveram em algum tipo de infração, o termo correto – adolescente – é devidamente utilizado” (SALES, 2007, p. 231-232).

concepção diminuta e estigmatizante do segmento infantil oriundo dos estratos pauperizados da classe trabalhadora. Definitivamente, “menor” não é pronome de tratamento infantil, tampouco subjaz nomenclatura jurídica ou pedagógica. Pode-se dizer que “menor” é algo aparentemente “*under*” ou que enseja: “algo de baixo, de vil, de passivo, de resignado, e ao mesmo tempo algo de vergonhoso, de perigoso, de explosivo, de sombrio, de maléfico e até mesmo de diabólico. E além desses atributos pessoais, implica a ideia de submissão, de subordinação e de miséria” (WACQUANT, 2005, p. 96).

Além de um tratamento pejorativo e obsoleto, chamar qualquer criança ou adolescente de “menor” revela forte traço da opressão classista e geracional, sendo incompatível com as conquistas no campo da democracia. A associação entre o conceito “menor” e a construção de infâncias desiguais exige um olhar especial para as “crianças de famílias pobres, que perambulam livres pela cidade, que são abandonadas e às vezes resvalam para a delinquência, sendo vinculadas a instituições como cadeia, orfanato, asilo etc.” (BULCÃO, 2002, p. 69). As necessidades das crianças pauperizadas da classe trabalhadora não são diferentes das “crianças”, aquelas em que geralmente estão ligadas às famílias, às escolas e não necessitam de atenção especial (Ibidem).

Portanto, ao compreender o caráter dinâmico e contraditório da sociedade, temos em jogo dois projetos aparentemente distintos, mas que podem ser articulados conjuntamente para reforçar a luta por direitos de crianças e adolescentes. O primeiro, minoritário na elaboração teórica dos principais interlocutores da área²⁰⁶, é o que analisa o segmento infantil e adolescente por uma perspectiva classista e heterogênea. Ao recuperar o conceito de classe²⁰⁷ como relação e processo, Ellen Wood enfatiza que “as relações objetivas como os meios de produção são significativas porque estabelecem antagonismos e geram conflitos e lutas; que esses conflitos e lutas formam a experiência social em ‘formas de classe’, mesmo quando não se expressam como consciência de classe” (WOOD, 2003, p. 78). Logo, as crianças não dispõem de direitos políticos, ou seja, não podem votar²⁰⁸ e ser votadas e

²⁰⁶ Em especial, Irene Rizzini e Vicente Faleiros. Faleiros (1995, p. 63), inclusive, em seus estudos já alertava sobre a tendência histórica em mesclar “assistência e repressão” no trato de crianças e adolescentes.

²⁰⁷ Importante contribuição de Antunes (1999, a “classe-que-vive-do trabalho”) e Marcelo Badaró (2007).

²⁰⁸ No Brasil criança não vota. Aos 16 anos o voto é facultativo, ou seja, não é obrigatório. Noticiou-se que o economista Marcelo Neri identificou que o voto e a consequente participação política é um indicador de desigualdade. “A taxa de pobreza (isto é, parte do povo com renda por pessoa abaixo de R\$ 140 por mês) entre quem tem mais de 60 anos é de 4,2% da população. Se não houvesse a previdência social, a pobreza subiria 10 vezes, chegando a 46,9%. Já a taxa de pobreza entre crianças até 4 anos é hoje de 28,3%, já incluindo a Bolsa Família da mãe, o salário do pai e a aposentadoria dos avós. Neri conclui: fizemos muito pelos idosos e pouco pelas crianças” (GOIS, 2010).

tampouco contam com a representação política própria, por meio de movimentos sociais²⁰⁹ e isso contribui para enfraquecer a cidadania e os mecanismos de proteção social. A questão classista que orienta esse trabalho implica em reconhecer que crianças e adolescentes compõem um segmento de classe e não uma classe, porque a noção de classe, para além da concepção “*em si*” e “*para si*”, pode ser entendida também como a “autorrepresentação consciente dos trabalhadores sobre sua situação social, interesses comuns e oposição de interesses em relação à outra (s) classe (s)” (BADARÓ, 2007).

O segundo, majoritário no discurso das ONGs e de amplos segmentos profissionais que atuam no sistema de garantia de direitos, é o que analisa a dimensão geracional ou o reconhecimento político da criança e adolescente como sujeito de direito, como um determinado segmento etário, legitimado por meio do discurso prescritivo e que floresce como oposição, concreta e subjetiva, ao “conceito de menor” e à sociedade adultocêntrica. Nas palavras de Wanderlino Nogueira Neto, a doutrina de proteção integral, assinalada no ECA, faz parte de um amplo movimento político e social que tem nessa lei o artífice dos direitos humanos de crianças e adolescentes e que colocam em “xeque o bloco hegemônico adultocêntrico (cumulativamente, machista, racista, homofóbico, elitista-burguês, corporativista, eurocêntrico etc.)” (NETO, 2005, p. 6).

Nancy Fraser tematiza sobre a viabilidade de articular, ao mesmo tempo, a redução das desigualdades sociais, o respeito às diferenças e o combate às discriminações. A autora indaga: como pensar a justiça social se os conflitos no campo da produção social e no campo do reconhecimento das diferenças estão em estado de tensão permanente? “Não se trata, portanto, de postular direitos iguais a todos, mas de reivindicar a paridade da participação de todos nas relações sociais, definir o campo da justiça social como, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento, classe e estatuto nas relações sociais” (FRASER, 2012, p. 35).

²⁰⁹ Nos primeiros anos da década de 1980, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR – e a Associação dos Ex-Alunos da Funabem – ASSEAF – se destacam como os principais movimentos sociais na área da infância e adolescência, pois cumpriram um papel relevante na defesa dos direitos e na denúncia das violências, mobilizaram profissionais, adolescentes e crianças, algo provavelmente inédito no Brasil, e se destacaram na elaboração e luta pela promulgação do ECA. No Brasil, as crianças e adolescentes constituem a maioria dos pobres e as políticas sociais e não tiveram o poder de alterar as estruturas, tampouco garantir os direitos a todas elas. “Se os povos indígenas e o povo negro demonstraram forças organizativas e contestatórias, impondo uma luta sem tréguas por sua libertação, o mesmo não ocorreu com as crianças e os adolescentes, pois a ação dirigida a eles sempre esteve encoberta por um falso manto de proteção” (VOLPI, 2002 apud NETO, 2005, p.7).

É impossível negar a presença das classes sociais, mas é importante aliar a dimensão da identidade geracional à perspectiva da classe trabalhadora e de seus estratos pauperizados, pois os motivos que justificam a intervenção pública direcionada ao segmento social em questão podem, ao mesmo tempo, atender a diferentes interesses de classe, potencializando formas perversas de opressão e/ou dominação de crianças e adolescentes ou apontando para a concretização da emancipação humana²¹⁰.

Por exemplo, na metodologia de abordagem de crianças e adolescentes em situação de rua no Rio de Janeiro existem duas vertentes, o recolhimento e o acolhimento institucional. A intervenção pública e as concepções dos profissionais e gestores das políticas sociais sobre o fenômeno da população em situação de rua envolvem noções distintas de cidadania e proteção social. Sendo assim, em linhas gerais, a sobrevivência de crianças nos espaços da rua pode significar: 1 - um problema individual que deve ser contido pelo poder público, via recolhimento ou recolhimento compulsório (quando o público alvo da política é entendido como mero objeto de medidas), ou então, 2 - uma situação resultante das expressões da questão social e que deve ser enfrentada por meio da política social e do acolhimento institucional (quando o público alvo é concebido como sujeito de direitos).

Geralmente, a ênfase na defesa do interesse da criança e do adolescente está vinculada mais à dimensão geracional e às modalidades de proteção social, hoje cada vez mais focalizadas e reduzidas ao combate à pobreza; na defesa dos direitos humanos, sintetizados em alguns direitos sociais e individuais como a educação e a convivência familiar e comunitária; e na criação de oportunidades, que favoreçam a autoproteção individual; “sob esse prisma, justiça social também passa a ter outro significado: dar oportunidades para todos se capacitarem e poderem se auto cuidar” (MAURIEL, 2006, p. 76).

No bojo desse contexto, o horizonte do darwinismo social e as análises lombrosianas²¹¹, historicamente superados, parecem ser recuperados progressivamente, mas dessa vez com um grau de refinamento e conciliação de interesses entre vários setores, como o executivo, o judiciário e o midiático, que escamoteiam as práticas sociais amenizando as

²¹⁰A emancipação humana é uma potencialidade e há divergência sobre o seu significado; por vezes ela é confundida, erroneamente, com a noção de autonomia. E há, também, confusão teórica desse termo, pois os signatários da ideologia liberal afirmam ser a liberdade incompatível com a igualdade e, portanto, ser a emancipação uma utopia.

²¹¹No início do século XX essas preocupações pautam as políticas para infância e adolescência, com destaque para as teorias defendidas por Cesare Lombroso, que distinguia por meio de características físicas os “criminosos natos e os perigosos sociais” e as “teorias racistas e eugênicas, realimentadas pela obra de Charles Darwin” (COIMBRA e NASCIMENTO, 2003, p. 22-23).

propostas das teorias eugênicas e racistas. Constata-se também o privilegiamento dos fenômenos sociais por intermédio “das instâncias psicológicas na existência social” (NETTO, 1992, p.36) e uma preocupação, superdimensionada e alarmista, focada no comportamento individual ou num *ethos individualista* de crianças e adolescentes²¹², uma armadilha que pulveriza e fragmenta a questão social, “atribuindo unilateralmente aos indivíduos a responsabilidade por suas dificuldades” (IAMAMOTO, 2001, p. 18).

3.1.1 Ímpetos de mudanças e resquícios liberais na transição democrática

Para o professor Carlos Nelson Coutinho (2000), “é um grosseiro equívoco, tanto teórico quanto histórico, falar em democracia burguesa (...). Seria não somente um equívoco histórico, mas também uma injustiça contra os trabalhadores atribuir à burguesia algo que foi conquistado contra ela” (Ibidem, p. 61). Invariavelmente, qualquer síntese analítica ou balanço dos avanços efetivos dos ordenamentos jurídicos – que postulam a proteção social – deve vir acompanhada de outras perspectivas históricas que incidem no processo de formação da “democracia brasileira”. E o que isso significa? Significa que os obstáculos impostos à garantia dos direitos de cidadania, tais como o impedimento ao voto dos analfabetos (hoje é um direito político), foram extintos, a igualdade perante a lei assinalou a tipificação do racismo como crime inafiançável e imprescritível (no campo do direito civil) e no âmbito previdenciário foi fixado o valor de um salário mínimo como limite inferior para aposentadorias e pensões (direitos sociais). De forma panorâmica, essas conquistas revelam a coexistência de uma legislação “avançada” e de governos sem sintonia com os interesses políticos da classe trabalhadora.

Portanto, ao longo da história republicana²¹³, o modelo periférico de proteção social revelou aspectos políticos, sociais, culturais e ideológicos que obstaculizaram liminarmente a

²¹² Uma situação exemplar é o espaço dado, nos veículos de comunicação, ao que se convencionou chamar de *bullying*. O problema não é o enfrentamento, importante e necessário, do fenômeno, mas o deslocamento da explicação dessas violências do contexto social do modo de produção capitalista. Conforme Neto e Saavedra (2003), o *bullying* é um comportamento individual agressivo, intimidador, jocoso, realizado repetidamente e que expressa uma relação de poder nas relações de socialização entre crianças e adolescentes, principalmente na escola.

²¹³ Baseada em autores da tradição marxista, Elaine Behring discorre sobre o “capitalismo e democracia: traços e tensões da formação social brasileira” (2008, p. 84-109). É possível constatar que a colonização, o processo de “independência” e a abolição tardia da escravatura são aspectos históricos que antecedem ao Brasil República,

consecução da seguridade social e de uma lógica protetiva na atualidade. De maneira resumida, para além das influências dos organismos internacionais orientados pelas determinações do Consenso de Washington²¹⁴, quatro eixos permitem-nos visualizar contradições que demarcam as possibilidades e os entraves que forjaram estratégias e impasses para consolidação da democracia.

O primeiro está situado nas práticas clientelistas, populistas, paternalistas e assistencialistas, de reconhecida abjeção nas relações políticas do país. Essas denotam, constantemente, uma atmosfera ameaçadora e oposta aos pressupostos da cidadania, subvertendo-os à caridade, ao autoritarismo, à troca de favores e à manutenção e/ou legitimação dos setores dominantes no poder.

Essas características peculiares se somam ao segundo eixo explicativo que, diferentemente dos países de base socialdemocrata²¹⁵, pautaram-se em um modelo operacional inconsistente para os padrões de desenvolvimento pretendidos na época e que, do ponto de vista do bem estar social, “não se apoiou [apoiaram] firmemente nas pilastras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou [armaram], até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema” (PEREIRA, 2000, p. 125).

Em terceiro lugar, em face de um período tenebroso e de hegemonia da “autocracia burguesa” (FERNANDES, 1976 e NETTO, 2005), merecem destaque pelo menos dois momentos imbricados entre si. Um que ressalta a pusilanimidade das instituições militares e o enrijecimento da ação estatal, por forte interferência política estadunidense.

O recrudescimento das forças conservadoras gerenciado pela coalizão canhestra dos aparatos militares e burgueses no Brasil reverberou não apenas no aviltamento aos direitos humanos, mas na contração do protagonismo político dos opositores ao regime, resultando na perseguição política desenfreada, aprisionamento e no recurso à tortura (chegando à eliminação física) como mecanismo de aniquilamento, objetivo e subjetivo, dos sujeitos políticos envolvidos na crítica ao modo de produção capitalista.

imprescindíveis para pensar o capitalismo brasileiro na atualidade e, conseqüentemente, incidem no modelo de proteção social, na democracia e na cidadania.

²¹⁴ Termo empregado pela economista inglesa John Williamson durante um evento realizado no ano de 1989 nos EUA. As privatizações, a abertura da economia, a desregulamentação e controle da inflação são algumas das recomendações resultantes dessa Conferência (Ver nota 46 em PEREIRA, 2000, p.160).

²¹⁵ Processo explicado com maior detalhamento no texto “As três economias políticas do Welfare State” (ESPING ANDERSEN, 1991). Não se trata de uma defesa fervorosa desse modelo reformista, pois nele as contradições são aparentemente menos explicitadas, corroborando para reforçar o consenso em torno da socialdemocracia “cada vez mais subalterno ao capitalismo” (COUTINHO, 1996, p.49).

Cabe ressaltar, contudo, que as políticas sociais, grosso modo, não podem ser analisadas exclusivamente a partir de um determinado interesse de classe, política governamental ou tampouco a partir da ação restrita à sociedade civil. Dessa forma, é mais recomendável analisar as políticas sociais pelo prisma da dialética e da contradição ou como uma relação processual, como uma mediação entre o Estado e a sociedade civil, legatários de uma dupla determinação de coerção e consenso, de concessão e conquista (PASTORINI, 1997).

Em quarto lugar, pensar uma alternativa democrática implicava numa radical mudança nas relações entre Estado e sociedade civil, ressaltando-se que não se tratava da revolução socialista, pois, de certa forma, o capital (nacional e internacional) já havia consolidado o capitalismo no Brasil (COUTINHO, 1991, p. 94), mas de um modelo político assentado na democratização e progressiva ampliação dos direitos de cidadania. Cabe destacar que, com exceção à Assembleia Nacional Constituinte, não houve em nossa história a possibilidade de garantir “a construção e consolidação da esfera pública como condição *sine qua non* da democracia” (OLIVEIRA, 1991, p. 77).

A correlação de forças, no final da década de 1980, ficou identificada pelo fenômeno da tardia socialização da política²¹⁶ que, assentada numa análise gramsciana de ampliação do Estado, revelou a oscilação conflituosa de vetores políticos, transformadores e conservadores, mediante processos que resultaram no direito ao voto, na consolidação de partidos representativos dos trabalhadores e na ação de numerosos sindicatos²¹⁷ e movimentos sociais.

Tanto a “direita” como a “esquerda”, com suas cores e matizes distintos, canalizaram e explicitaram as suas convicções na sociedade civil, contribuindo significativamente para as conquistas plasmadas no conjunto de ordenamentos jurídicos brasileiros. A heterogeneidade da sociedade civil, sempre atrelada aos princípios democráticos, é norteadada, em sua totalidade, por um conjunto de instituições, sejam elas educacionais, assistenciais, religiosas, partidárias, que representam interesses de classes distintas, assim como direitos sociais difusos. E também se encarregam pela disseminação de informações e pela formulação política, cultural e ideológica (COUTINHO, 1996). Tais eventos consubstanciaram as bases para a crítica

²¹⁶ Segundo Carlos Nelson Coutinho, a socialização da política marca o ponto de inflexão no desenvolvimento da teoria marxista do Estado e a maior concretização do fenômeno estatal ou sua ampliação decorre fundamentalmente da “conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe. Não só os liberais, mas até mesmo os conservadores e a nova direita, para pretender eficácia, tiveram então de se apoiar em amplos movimentos de massa” (1996, p. 52).

²¹⁷ Os sindicatos apresentam dois formatos de organização seja ele por profissão (atividade) ou por área de trabalho.

(avaliativa) ao regime autoritário, bem como a crítica (prospectiva) ao movimento internacional do neoliberalismo que se difundia e estabelecia no Brasil. Na redemocratização emergente, os segmentos progressistas e classistas na sociedade civil dispuseram a sua clara oposição à ditadura militar, mas esse movimento intenso não rompeu com os traços autoritários e elitistas do modelo tradicional de fazer política²¹⁸. O “prussianismo abrazeirado” logrou em uma “transição fraca” (COUTINHO, 1991) com a conquista progressiva dos espaços no Estado.

A convocação da Assembleia Nacional Constituinte foi o ápice da transição democrática que teve no movimento da sociedade civil que culminou na anistia, em 1979, até a campanha popular em favor das eleições para presidência da república – “Diretas Já” – seus momentos de maior efervescência. Alguns sujeitos políticos tiveram importância primordial, tanto na elaboração do texto como na condução dos processos políticos anteriores à Constituição e posteriores a Lei máxima do país: o movimento sindical (com suas centrais CUT e CGT), as Igrejas (com destaque para os grupos católicos ligados às pastorais, da terra, operária, carcerária etc.), as organizações profissionais (OAB, ABI, SBPC, CFESS, dentre outros), os demais movimentos sociais (feminista, negro, de meninos e meninas de rua) os partidos políticos (PT, PDT, PC do B, PCB, PMDB, dentre outros), a União Nacional dos Estudantes – UNE – e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES,

O processo constituinte é, pois, um fato histórico e sociológico com consequências que transcendem a redação jurídico-constitucional das normas. Dentre outras: irrupção de movimentos e organizações em segmentos normalmente desarticulados da sociedade; reconhecimento institucional a grupos alternativos ou marginais à ordem então vigente; inclusão de novos temas na agenda comunitária; mudanças de comportamento político em tradicionalmente conservadores ou apáticos grupos sociais ou regiões; uma base sólida para o ideário democrático na sociedade e nas instituições. (COELHO, 2009, p. 22)

A transição à democracia ocorreu paramentada por um profundo continuísmo e, de maneira resumida, revelava uma composição assentada na aglutinação forçada das classes sociais, em cima de uma ideologia não rompeu com o passado, nem combateu, mesmo que

²¹⁸ Carlos Nelson Coutinho enumera quatro elementos de “prussianismo” existentes no processo de transição: “1 – Um Executivo forte em detrimento do Parlamento ou de um modo mais geral, da tendência a “desequilibrar”, em favor do primeiro, a relação entre Estado e sociedade civil; 2 – Mecanismos transformistas, ou seja, da tentativa permanente de obter apoio para o governo através da cooptação e dos favores clientelistas; 3 – Formas de populismo, isto é, da representação política através do vínculo direto entre líder e massa atomizada, sem a mediação da sociedade civil e, em particular, dos partidos; 4 – Tutela militar, vale dizer de um peso político das forças armadas sem nenhuma relação com o balanço de forças efetivamente presentes na sociedade civil” (COUTINHO, 1991, p. 97).

remotamente, a ditadura militar²¹⁹. Algumas polêmicas abertas em 1987 na elaboração do regimento interno, que deflagraria os desdobramentos dos trabalhos das Comissões Constituintes, foram observadas e superadas, e residiam em questões como: a) soberania da Assembleia Nacional Constituinte; b) compatibilização da elaboração constitucional com as atividades congressuais ordinárias; c) forma de tramitação e votação do Projeto de Constituição; d) participação dos cidadãos e da sociedade no processo (COELHO, 2009). A avaliação positiva dos resultados da Assembleia Nacional Constituinte se deve não apenas aos números, – que impressionam, pois no transcorrer de 584 dias de trabalho, ou seja, 2 anos e 7 meses aproximadamente, foram realizadas 330 sessões plenárias que, a depender do critério utilizado, poderiam contabilizar 65.809 emendas apresentadas nas várias fases do processo participativo. No dia 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, intitulada por Ulysses Guimarães, de “Constituição Cidadã”, justamente por comportar, em sua elaboração, a perseverante mobilização da sociedade brasileira, com fito de construir “outro amanhecer”.

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio. (COELHO, 2009, p. 29)²²⁰

A emoção que circundou todo o processo logo foi substituída pela racionalidade, ou seja, pela necessidade de “ver as leis saírem do papel”, como bem pontuou José Murilo de Carvalho (2006, p. 199-200): “os cidadãos brasileiros chegam ao final do milênio (...) envoltos num misto de esperança e incerteza”. São novos tempos, que exigem reflexões, questionamentos e readaptações, mesmo com poucas mudanças efetivas na transição. Os movimentos sociais, para além de suas avaliações, ao mesmo tempo em que tinham a convicção do esforço empreendido e do dever cumprido, já começavam a pensar no futuro, a se reorganizar. Houve um pequeno declínio das pressões políticas um tanto por fatores conjunturais e, provavelmente, pela despressurização alcançada com o fim da Assembleia Nacional Constituinte, mas que logo colocaria os movimentos nas ruas na campanha presidencial de 1988.

²¹⁹ Ver as avaliações dos intelectuais, em especial Florestan Fernandes, citado por Bravo (1996, p. 69). Uma opinião que exigiria maior aprofundamento é relacionada à instalação da Comissão da Verdade, pois é um passo importante, mas não o único, no sentido de restaurar e reparar os danos causados aos militantes políticos nos crimes do regime de exceção.

²²⁰ Discurso de Ulysses Guimarães, Sessão de Promulgação, 5 de outubro de 1988.

A articulação prevista na legislação brasileira, de cunho democrático, participativo e com algumas políticas universais, diferiu sintomaticamente da operacionalização do conjunto de políticas sociais, ainda marcadas pela violência institucional, pela focalização e pelo caráter nebuloso da burocracia do Estado. No tocante às legislações direcionadas às crianças e aos adolescentes e a suas relações intersetoriais, uma diferenciação importante é que, de acordo com Costa (2006), as políticas de atendimento previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – (principalmente no II livro) são mais amplas que “os regimes de atendimento” que compreendem as recomendações previstas entre os artigos 86 e 94. Essa gama de conhecimentos postuladas pelo ECA estão entrelaçadas, dentre outros, aos artigos 204 e 227 da Constituição de 1988.

No artigo 204, respectivamente, conclui-se que as ações assistenciais orientadas no Estatuto serão realizadas de acordo com os recursos provenientes do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base em pelo menos duas diretrizes: a descentralização político-administrativa e a participação popular. Na interseção entre assistência social e os direitos de crianças e adolescentes temos a presença da família. A relevância da família na Carta Magna, declarada pelo artigo 226, demarca, em linhas gerais, a preocupação social em prover condições de vida às famílias, ao prever que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. No entanto, já se delineava a centralidade da família, dentro de outra lógica de proteção. A disputa ideológica demonstra a incapacidade de aliar proteção à família e esta como instância de proteção, com maior ênfase no segundo formato. As arestas cortantes da luta pela convivência familiar e comunitária, eivadas na década de 1960²²¹, foram devidamente aparadas e redirecionadas para uma concepção que se ampara em seus resultados finalísticos, ou seja, a convivência familiar propriamente dita:

Por convivência familiar e comunitária, entende-se a possibilidade da criança permanecer no meio a que pertence. De preferência junto a sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a

²²¹ Com o surgimento do Banco Nacional de Habitação – BNH –, a especulação imobiliária foi impulsionada pela política pública adotada por Castelo Branco entre 1964 e 1966: “nesse período a política social esteve fortemente submetida ao critério de rentabilidade econômica, negligenciando qualquer intento de satisfação de necessidades básicas” (PEREIRA, 2000, p. 139). Os altos índices de mortalidade infantil na década de 1960 e 1970, por direcionar a política de saúde pública da esfera preventiva para a esfera curativa ou da medicina corporativa, “considera-se que a redução dos gastos em saúde pública foi uma decisão política e não se pautou por indicadores sociais, implantou-se um novo padrão de estrutura do setor saúde, cuja ênfase era a medicina previdenciária” (BRAVO, 1996, p. 31). Cabe mencionar, ainda, o processo heterodoxo do desenvolvimento de comunidade, com o Movimento de Educação de Base – MEB (AMMANN, 2003, p. 89-99), bem como as lutas das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, em defesa da educação de crianças, jovens e adultos, as demandas por creches e as práticas e processos comunitários (WANDERLEY, 1993).

possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade das crianças serem afastadas provisoriamente de seu meio, qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada a reintegração ou reinserção familiar – mesmo que este acolhimento tenha que ser institucional. (RIZZINI, 2006, p. 22)

No art. 227, temos a redação de um marco da legislação social, ou seja, o texto que originou o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, onde está expresso o efetivo compromisso tanto da família, como da sociedade e do Estado em assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem²²², um conjunto de direitos individuais e sociais como prioridade absoluta. No art. 4º do ECA temos a reprodução parcial do art. 227 da CRFB e uma definição bastante ampla sobre a proteção integral, onde a garantia de prioridade aparece como uma inovação no campo dos direitos humanos:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, *com absoluta prioridade* a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (grifos nossos)

Dos quatro aspectos que versam sobre a garantia de prioridade²²³ na referida lei, um deles – “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude” – está intimamente vinculado ao orçamento. Portanto, a proteção integral deve ser efetivada na medida em que se verifica a primazia do socorro em quaisquer circunstâncias, a precedência de atendimento nos serviços públicos e a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas. Porém, tudo isso ainda é insuficiente, pois “não acontece apenas com discursos, mas necessita de investimentos reais de recursos” (CUNHA, 1998, p. 139).

3.1.2 Duas décadas de mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente

²²² Nova redação de acordo com a Emenda Constitucional nº. 65 que incorpora a mudança propiciada pelo Estatuto da Juventude.

²²³ Cabe sinalizar que a destinação privilegiada de recursos é uma obrigação jurídica. “O princípio da absoluta prioridade significa, do ponto de vista orçamentário, que em tempos de ajuste onde todos sofrem cortes, a última área a sofrer cortes e em menores percentuais, deve ser a área da criança e do adolescente” (CUNHA, 1998, p.141).

A dinâmica multifacetada e o esforço organizativo dos setores descontentes com a política direcionada a crianças e adolescentes – dentre eles o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e a Associação de Ex-Alunos da FUNABEM –, propiciaram o avanço da dimensão protetiva na legislação brasileira. A inclusão do artigo 227 na CRFB de 1988, que culminou com a aprovação da Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 (ECA), comprova tal afirmação. Para realizar a reflexão sobre as duas décadas de mudanças do ECA – 23 anos para ser mais exato – é necessário articular também o significado das mudanças no campo da seguridade social, que, por exemplo, consolida a assistência social como um direito social e dever do Estado. O abrigo configura, além de um direito, uma política social desse amplo sistema de seguridade.

De acordo com a literatura estudada (PEREIRA, 2000, WERNECK VIANNA, 2001, BEHRING, 2003 e CARVALHO, 2006) as alterações jurídicas do padrão de proteção social brasileiro foram introduzidas com a noção de seguridade social da Carta Magna²²⁴. A seguridade social compreende um conjunto de ações de iniciativa do poder público e da sociedade civil estruturada por intermédio das políticas de saúde, de previdência e de assistência social.

Ao ultrapassar duas décadas, persistem as preocupações atinentes à efetividade da Constituição Federal e à constatação da lacuna entre os pressupostos da lei e a realidade que assola a classe trabalhadora e os segmentos sociais pauperizados. A ratificação da Constituição da República Federativa do Brasil é uma medida que destoia de sua retificação “contrarreformista”, constatada pelas fortes tendências governamentais de “desreponsabilização na efetivação das políticas sociais” e que vem “acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social” (BEHRING, 2008, p. 211).

Cabe salientar que as políticas sociais são espaços contraditórios de luta por hegemonia e construção de contra hegemonia, e configuram também o ambiente de trabalho de vários profissionais (advogados, assistentes sociais, contabilistas, economistas, enfermeiros, médicos, professores, psicólogos, sociólogos, dentre outros), que tendem a incorporar os pressupostos éticos advindos, não somente da formação profissional, mas durante toda a vida (marcada em ferro e fogo pela alienação, inerente ao modo de produção).

²²⁴ A Lei máxima do país intitulada por Ulisses Guimarães, então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, de “Constituição Cidadã”, completou duas décadas em 05 de outubro de 2008. Para nós, urge a necessidade imperativa de sua execução, mas para a história essas duas décadas são insuficientes para superar “o peso do passado”, como ilustrou José Murilo de Carvalho (2006, p. 17), e consolidar os seus princípios, sobretudo pelo peso do presente: a contrarreforma neoliberal (BEHRING, 2003).

A partir do compromisso ético com a vida e a depender dos posicionamentos políticos e ideológicos, da competência profissional e da capacidade organizativa desses segmentos profissionais, no intuito de prestar determinado atendimento ou de alguma exigência do trabalho, pode-se garantir, minimamente, a visibilidade de três aspectos primordiais: 1) das condições de vida da população; 2) das desigualdades sociais e raciais e 3) das incongruências objetivadas no conjunto de relações sociais. Esse enfrentamento às múltiplas expressões da questão social pode espriar conquistas efetivas na vida dos trabalhadores inibindo, com isso, faces da degradação e da barbárie forjados pelo processo de acumulação do capital e geralmente naturalizadas pelo senso comum. Segundo Behring e Boschetti (2007):

As políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (Ibidem, p. 51)

Nunca é demais salientar que “a política social não se fundou, sob o capitalismo, numa verdadeira redistribuição da riqueza” (BEHRING, 2011, p. 174), isso significa dizer que, metaforicamente, a política social tem, ao seu dispor, um terreno árido e fértil para seu plantio e que, a depender das escolhas do solo, das condições climáticas e dos fatores de semeadura e irrigação, sua característica orgânica, embora favoreça uma diversificada colheita, não pode ser atribuída, exclusivamente, a nenhum dos sujeitos do processo produtivo, ou melhor, seu significado “não pode ser apanhado, nem exclusivamente pela inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política” (Ibidem). A difusão generalizada dos conceitos de redistribuição de renda, cidadania e democracia, nas demarcações do “latifúndio” capitalista, promove, contraditoriamente, depressões no terreno irregular da luta de classes e reduz os componentes que dão base de sustentação à sobrevivência de homens e mulheres na sociedade,

Constata-se que a política social – o ‘patinho feio’ da estratégia keynesiana, que atende às necessidades do capital e, também, do trabalho, já que para muitos trata-se de uma questão de sobrevivência – configura-se, no contexto da estagnação, como um terreno importante da luta de classes. Trata-se da defesa de condições dignas de existência, em face do recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho – função reiteradamente atribuída à política social pela literatura e, também, em face do recuo no âmbito das políticas privadas (benefícios empresariais). (BEHRING, 2011, p. 175)

Nesse sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente²²⁵ atravessou três grandes momentos: ao ser concebido na década de 1980, na efervescência dos movimentos sociais, da sociedade civil; ao nascer, em 1990, como símbolo da organização de diversos segmentos, inclusive das próprias crianças e adolescentes e nos anos 2000, alcançando sua maioridade ou sendo objeto de críticas e de inúmeras alterações. Ao longo desses anos, o ECA ganhou visibilidade, aglutinou defensores, provocou desafetos e sofreu alguns ajustes²²⁶. As concepções políticas e filosóficas da doutrina de proteção integral²²⁷ consagrada no ECA e na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) apresenta três grandes princípios:

O conceito de criança como sujeito de direito e que tem condições de participar das decisões que lhe dizem respeito; o princípio do interesse superior da criança, isto é, que os direitos da criança devem estar acima de qualquer outro interesse da sociedade; e o princípio da indivisibilidade dos direitos da criança, ou seja, não se trata de assegurar apenas uns direitos, mas todos. (VOLPI, 2001, p. 32)

Do ponto de vista prescritivo existe uma ruptura paradigmática extraída do entendimento político e teórico do público destinatário da lei, não mais os estigmatizados “menores”, mas crianças e adolescentes. As ambiguidades se encerram à medida que esses são concebidos como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, ou melhor, “sujeitos de direitos” sem distinção de classe social, renda, gênero, cor, raça/etnia, local de moradia etc. Contudo, do momento em que parcela significativa da sociedade permanece aprisionada ao passado, reiterando concepções dos ciclos autoritários, e em que são propaladas as concepções ideológicas e reacionárias que criminalizam crianças e adolescentes pauperizados da classe trabalhadora, percebe-se o quanto ainda precisamos avançar para transpor os

²²⁵ A Organização das Nações Unidas – ONU – contribuiu para promover internacionalmente os direitos de crianças e adolescentes e, por intermédio suas agências internacionais, o Fundo das Nações Unidas para Infância – UNICEF – e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO – também incentivou o surgimento do ECA. O Brasil foi pioneiro ao incorporar, no artigo 227 da CRFB de 1988, as determinações da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada em 1989.

²²⁶ As alterações realizadas no ECA nos governos Collor, FHC, Lula e Dilma serão organizadas em um quadro ao final desse capítulo. Cabe ressaltar que as mudanças ocasionadas em 2009 evidenciam conflitos com as concepções originais da doutrina de proteção integral.

²²⁷ Nessa doutrina, a terminologia “menor” é extinta, mas, dentre outras questões, é esse termo que configura o calcanhar de Aquiles do ECA, pois carrega enorme preconceito. É digno de nota o fracasso da maioria dos meios de comunicação empresariais de massa e de segmentos parlamentares conservadores em seu esforço brutal pela redução da maioridade penal para 16 e, em alguns casos, para 14 anos de idade. Esses segmentos, que ostentam a urgência da redução maioridade penal, parecem não compreender o que é cláusula pétrea e o teor do art. 228 da CRFB/1988 (artigos 27 do Código Penal e 104 do ECA) que dizem: “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”; portanto a cláusula pétrea, somente poderá ser alterada por nova Assembleia Nacional Constituinte.

obstáculos impostos a um segmento social, o que se materializa em dificuldades de execução de uma lei que, em linhas gerais, garante o princípio ético da vida.

Diferentemente do antigo “Código de Menores” (1979), o Estatuto da Criança e do Adolescente tem 267 artigos²²⁸ e está dividido em duas partes. No Livro Geral (com oitenta e cinco artigos) são destacados os direitos à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, à profissionalização e ao lazer. No Livro Especial (com cento e oitenta e dois artigos) estão os assuntos vinculados à política de atendimento, às medidas protetivas, às medidas socioeducativas, às medidas aplicadas aos pais e responsáveis, ao Conselho Tutelar, ao acesso à justiça, dentre outros.

A política de atendimento a crianças e adolescentes, delineada na parte especial do ECA, conjuga a mesma organização prevista nas políticas de seguridade social, ou seja, é realizada através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Na política de atendimento são enumeradas sete ações: 1) políticas sociais básicas; 2) políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; 3) serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; 4) serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos; 5) proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; 6) políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; 7) campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. A centralidade da política de atendimento no ECA foi fundamental para pavimentar mecanismos inéditos de defesa dos direitos como: “os Conselhos de Direitos, Centros de Defesa, a Frente Parlamentar da Criança e a Rede de Jornalistas Amigos da Criança, entre outros” (BRASIL, 2010, p. 25-26).

As linhas de ação da política de atendimento podem ser imaginadas como em uma pirâmide dividida em quatro partes²²⁹. Na base, ou melhor, na parte mais larga, estão políticas

²²⁸ São 144 artigos a mais do que o Código de Menores de 1979.

²²⁹ A publicação que descreve as perspectivas e os desafios da política de atendimento – Regimes de atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente (COSTA, 2006) – contém uma ilustração didática que explica esse parágrafo.

sociais básicas que envolvem os serviços de educação, saúde, cultura, esporte, lazer, moradia etc. São políticas de caráter universal, sendo destinadas a toda população infanto-juvenil. Acima dela temos as políticas de assistência social que, mesmo sendo configurada na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993) – “como dever do Estado e direito do cidadão”, no ECA está pautada pelo caráter supletivo do atendimento²³⁰, englobando programas de alimentação complementar, passes para viagem etc. São indicadas para pessoas que se encontram em necessidades temporárias ou permanentes. E ainda se observa as políticas de proteção especial, que serão as mais enfatizadas nesse capítulo, explicitadas por atendimentos em plantões interinstitucionais, nos polos de liberdade assistida e, principalmente, em abrigos (ou entidades de acolhimento institucional e familiar, conforme as disposições da Lei 12.010/2009). Geralmente essas medidas são aplicadas a crianças e adolescentes vítimas das desigualdades (essas são consideradas por alguns atores do Sistema de Garantia de Direitos – SGD – como em “situação de risco”²³¹ pessoal e social) ou aos segmentos infanto-juvenis da classe trabalhadora e dos seus estratos pauperizados²³², envolvidos em expressões múltiplas da “questão social”. E por fim, no topo da pirâmide, segue a defesa jurídico-social de direitos atrelados à assistência judiciária e aos plantões de defesa de direitos, e destinam-se aos envolvidos em situações ou conflitos de natureza jurídica.

Cabe fazer um destaque aos termos e às nomenclaturas que são utilizadas, inadvertidamente, nos espaços de atuação dos atores do SGD e que pelo conteúdo ideológico

²³⁰ As creches comunitárias também estão incluídas no caráter supletivo do atendimento, no entanto não foram mencionadas em virtude de entendermos que a creche, apesar de sua dimensão assistencial, é um direito da criança e deve ser garantida pelas secretarias de educação e não pela assistência social, como um direito da família ou das mães trabalhadoras. A nota se justifica, pois, em muitos municípios o critério de seleção das crianças que ingressam nas creches públicas é a comprovação do emprego da mãe, com a carteira de trabalho ou similares, o que inverte a perspectiva do direito à educação de crianças confundindo com o direito assistencial de promoção ao trabalho.

²³¹ O Risco ou “situação de risco” é um termo de ressonância na formulação de alguns teóricos da tradição sociológica francesa, utilizado frequentemente por Pierre Rosanvalon. O autor entende a lógica da proteção integral (ou do Estado Providência) por outro viés: “o Estado Providência funcionava por um “véu de ignorância”, pois, ao perceber os riscos de forma homogênea, perde-se a racionalidade das diferenças” (ROSANVALLON, 1998, p.56). Seu debate abre um leque de possibilidades, mas em nossa modesta opinião, não se trata de uma “nova questão social” na vida de crianças e adolescentes, mas de novas determinações da “questão social”, o que não elide o recorte de classe social.

²³² Diante das expressões utilizadas habitualmente na área da pobreza infantil, como vulneráveis, excluídos, marginalizados, foi demarcada a dimensão classista dessas crianças e adolescentes. Porém, alguns termos remetem ao mesmo público em questão, como: a) “crianças em circunstâncias especialmente difíceis”, adotado pelo UNICEF, e que foi originalmente criado para incluir crianças refugiadas, portadoras de deficiências, crianças vítimas de violência. Outro termo conhecido é b) “crianças em situação de rua”, utilizado para denominar crianças que vivem na rua e as que trabalhavam nas ruas, de autoria de Daniel Stoecklin e adotado pela *Fondation Terre des hommes* em 1998 (RIZZINI e BUTLER, 2003, p.36).

podem, invariavelmente, ser proferidos, ingenuamente ou não²³³. A “situação de risco” está enquadrada na mesma ponderação, pois se pode perguntar: risco para quem? A ambiguidade desse termo é a mesma que existe quando mencionamos medida de proteção. Proteção para quem? Ou, afinal, quem realmente está em conflito com a lei?

No intuito de construir uma problematização, é importante destacar a obra de Ulrich Beck (2003) que, a partir do debate sobre o esgotamento do trabalho e sobre a escalada do desemprego evidencia que a sociabilidade do trabalho já não é uma realidade e que a flexibilidade do trabalho contribui para que o risco permeie o cotidiano das pessoas. Sendo assim, “a sociedade do trabalho, agora vista pela perspectiva do indivíduo, converte-se em uma sociedade do risco. Enquanto a sociedade do pleno emprego era um risco calculável para o indivíduo isolado, o trabalho flexível torna-se um risco mais ou menos incalculável” (Ibidem, p. 168).

Pois bem, findado o processo eleitoral de 1989, quando Fernando Collor de Melo chegou ao poder, o discurso em defesa da renovação da política acompanhou a esperança forjada e depositada no “Caçador de Marajás”, alcunha do então Presidente da República e, ao mesmo tempo, os primeiros indícios do processo de privatização, da desqualificação do papel do Estado, da redução dos gastos sociais, com a regressão dos direitos conquistados na Constituição da República Federativa do Brasil (LESBAUPIN, 1999). A adesão ao conjunto de medidas de ajuste anunciadas no Consenso de Washington²³⁴ aconteceu quando sequer havia sido estabelecido, mesmo que embrionariamente, um modelo universal de proteção social no Brasil ou, na concepção reformista, um *Welfare State* como nos “países escandinavos” (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Como traduzir políticas progressistas nos marcos do capitalismo em crise? De certa forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069 de 13 de julho de 1990²³⁵,

²³³ O caráter pedagógico do tratamento dispensado a crianças e adolescentes pode ser evidenciado quando ensinamos ou estimulamos crianças a nos chamarem pelo nome ou nos chamarem de “tios e tias”. Se o objetivo é construir uma relação de respeito e autonomia, entendendo esta última como um processo, como algo relativo, temos, portanto, um exemplo clássico da ingenuidade ou da intencionalidade. Muitas pessoas quando começam a trabalhar com crianças não se importam em ser chamadas de tio ou tia, mas é fundamental discutir esse processo permanentemente com as crianças. Isso poderia ser ilustrado com outras questões: o nome de registro *versus* “o apelido”; a criança e o adolescente *versus* “o menor”; ser negro *versus* ser “marrom bombom”; sujeito de direito da classe trabalhadora *versus* “pobre excluído” etc.

²³⁴ Conjunto de medidas de ajuste macroeconômico dos países periféricos preconizados pelo Fundo Monetário Internacional – FMI – em 1989: 1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) juros de mercado; 5) câmbio de mercado; 6) abertura comercial; 7) investimento estrangeiro direto, com eliminação das restrições; 8) privatização das estatais; 9) desregulamentação (afrouxamentos das leis econômicas e trabalhistas); 10) direito à propriedade intelectual.

²³⁵ Ao final do texto são explicadas algumas diferenças entre o antigo Código de Menores (1979) e o ECA.

expressou esse paradoxo, ao regulamentar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes e ser considerado uma das legislações progressistas de maior expressão promulgadas pelo Governo Federal nessa época de erosão de direitos. Os caminhos da proteção social, assoreados nessas duas últimas décadas, desaguaram na manutenção de concepções fragmentadas sobre a infância e a adolescência acirrando, ainda mais, a disputa entre os projetos políticos, “menorista” e o da “proteção integral”.

A partir de uma linha cronológica pós-ECA, tem-se, logo no início da década, a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Lei 8.242/1991). Esse importante órgão é formado por representantes do Poder Executivo e das entidades da sociedade civil que atuam na referida área. Pode-se inferir que as ações participativas, envolvendo Estado e sociedade civil, expressam uma espécie de “confluência perversa” (DAGNINO, 2004), pois atendem às determinações existentes “entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal” (Ibidem). A mesma Lei explica que os membros do Conselho Tutelar não são “eleitos”, mas “escolhidos pela comunidade local”. Isso pode parecer, à primeira vista, um capricho semântico, mas não é. A escolha desses representantes municipais, a depender da ocasião e da correlação de forças, pode acontecer por meio do voto individual, com ou sem o uso de urnas, em assembleias comunitárias ou, em alguns casos, por indicação das instituições que atuam na área infanto juvenil. Nesse processo de escolha existe, em alguns municípios, critérios como a aferição de conhecimentos, a comprovação de escolaridade etc.²³⁶ Em determinadas circunstâncias, os adolescentes (ou até mesmo as crianças) poderiam participar do processo de escolha, porém com a presença do Tribunal Regional Eleitoral e, com a promulgação da Lei nº 12.696 de 2012, uma nova realidade se apresenta²³⁷: há a previsão de uma data unificada para o processo de escolha dos conselheiros tutelares no Brasil inteiro e o aumento do mandato para quatro anos, permitida uma recondução. Tal proposição significa um progresso na luta pelo reconhecimento da função social do conselheiro tutelar e, por outro lado, pode dificultar a participação política de crianças e adolescentes ou daqueles que não possuem o título de eleitor.

²³⁶ O Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes – CMDCA – é o órgão que delibera os critérios do processo de escolha para o Conselho Tutelar. Cabe ressaltar que o ECA prevê três critérios mínimos para se candidatar: ter idade superior a 21 anos, residir no município e ter idoneidade moral comprovada.

²³⁷ Com essa alteração recente, realizada no Governo Dilma Rousseff, uma antiga reivindicação das entidades representativas dos conselheiros é atendida com a previsão em lei municipal de: 1) cobertura previdenciária; 2) gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; 3) licença-maternidade; 4) licença-paternidade; 5) gratificação natalina.

Com o processo do *impeachment* e a renúncia presidencial, em 1992, Itamar Augusto Cautiero Franco, então vice-presidente, assume a chefia do Executivo Nacional encerrando a “aventura do caçador de marajás” no poder. Uma das principais conquistas sociais atribuídas a esse governante foi a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS –, que definiu a política de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Um de seus principais objetivos diz respeito à proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Alguns autores (SPOSATI, 1994 e VIEIRA, 1998) esboçaram a correlação entre a LOAS e o ECA e, atualmente²³⁸, a relação entre essas leis tem interessado aos profissionais da área, pesquisadores e gestores das diversas políticas setoriais (e não apenas os da política de assistência). Observou-se o êxito do Plano Real²³⁹ e a quebra da memória inflacionária da população (com a transição da Unidade Real de Valor – URV – para a nova moeda, o Real). A partir de uma estratégia política e ideológica, montada por diversos setores e veículos de comunicação, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, foi eleito ao posto máximo do Poder Executivo (1994-1997, sendo reeleito para o mandato 1998-2001).

O ambiente de crise expunha a tensão entre a agenda de direitos humanos, que traduzia o empenho do Governo FHC em “promover e articular políticas públicas de direitos humanos” (ALMEIDA, 2011, p. 232) e o cenário de violência crescente, em instituições (com casos de torturas, espancamentos, massacres), nos conflitos urbanos (repressão policial em favelas e no campo) e no número de homicídios (de mulheres e, principalmente, de jovens entre 15 e 24 anos de idade, de origem negra e dos estratos pauperizados da classe trabalhadora²⁴⁰). O Plano Nacional de Direitos Humanos é iniciado na primeira gestão de FHC e as alterações do ECA vão ao encontro do referido documento, tais como o aumento das penas para adultos que submetem crianças e adolescentes à prática da prostituição ou à exploração sexual e a mudança da idade mínima para oficializar a exploração da mão de obra.

²³⁸ Cabe ressaltar as alterações promovidas na LOAS pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Foram incorporados alguns eixos advindos da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2005).

²³⁹ Intitulado inicialmente como Plano FHC, o Plano Real foi lançado processualmente e seu êxito aconteceu em virtude da forte campanha na mídia e por ser negociado no parlamento, diferentemente de outros Planos (Plano Cruzado, Plano Collor) e medidas econômicas fracassadas implementadas de maneira autoritária por outros governos. Para maior detalhamento sobre a política econômica de FHC e as estratégias dos grupos de comunicação ver a coletânea “O Desmonte da Nação” (LESBAUPIN, 1999).

²⁴⁰ Essas informações são pontuadas com maior precisão no ensaio de Wellington Almeida (2011, p.232).

Por conta das tendências na área social, incentivadas pelo Programa Comunidade Solidária²⁴¹, e em virtude das alterações no sistema tributário brasileiro (Lei 9.532/1997), o ECA teve redefinidas as regras para doação de pessoa física e jurídica aos fundos para infância e adolescência. Diferente do orçamento que é “uma lei autorizativa“ (CUNHA, 1998, p. 128) plasmada pela aprovação do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual, o fundo é uma reserva especial de recursos que é de responsabilidade operacional dos Conselhos de Direitos e que tem como receita as contribuições de pessoas físicas e jurídicas, as contribuições dos governos e dos organismos estrangeiros, dentre outros. Deliberar e controlar a política de atendimento não é algo simples, ainda mais com o desconhecimento existente sobre a operacionalização do orçamento para políticas voltadas à criança e ao adolescente. Para tal é necessário compreender aspectos gerenciais, decidir colegiadamente e realizar planos de ação, execução, avaliação e monitoramento das atividades desenvolvidas (CUNHA, 1998).

A Emenda Constitucional nº. 20, de dezembro de 1998, modificou o sistema de previdência social e, surpreendentemente, aumentou a idade para inserção no mercado formal de trabalho, de 14 para 16 anos, prevendo a condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. O dispositivo jurídico acima descrito revela uma percuciente contradição, pois, embora instituído em um governo fortemente marcado por políticas de ajuste estrutural, a Emenda Constitucional nº. 20, no intuito de enfrentar a crise do desemprego apresentou um aspecto progressista para o segmento adolescente brasileiro. Dadas as devidas proporções, essa proposta lembrou a experiência de desemprego na França, ocasionada a partir do incentivo governamental às políticas de primeiro emprego que acabaram gerando desemprego da população adulta²⁴².

Depois de três derrotas nas eleições presidenciais diretas, Luiz Inácio Lula da Silva se credenciou, em 2002, como candidato capaz de combinar crescimento econômico com desenvolvimento social e humano. O ex-metalúrgico foi eleito Presidente da República, tendo como vice um empresário do setor têxtil, José de Alencar. O Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família congregam aspectos sociais importantes na consolidação do governante, que adotou um modelo “*liberal revisitado*”, pautado pela “transferência de renda aos pobres com condicionalidades e no incentivo ao empreendedorismo” (WERNECK

²⁴¹ Além de estimular a participação social com doações e trabalho voluntário, tal Programa suplantou as determinações constitucionais e “acabou por reeditar ações assistencialistas de Legião Brasileira de Assistência” (PEREIRA, 2000, p.172).

²⁴² Nas palavras de Marilda Iamamoto, os sindicatos franceses lançaram uma palavra de ordem que sintetiza bem essa ideia: “devolvam o emprego do meu pai, eu não quero trabalhar” (IAMAMOTO, 2000, p. 39).

VIANNA, 2005, p. 133). Importante é destacar que o neoliberalismo e o “novo desenvolvimentismo” são diferentes momentos que convergem para a segunda geração de contrarreformas ou, como denominou Gonçalves (2012, p. 21), apresentam uma “ênfase na ‘reforma das reformas’ liberais”. Essa experiência, adotada pelo governo do Partido dos Trabalhadores, demonstrou além da clara opção por políticas focalizadas e por saídas individuais para enfrentar as expressões da “questão social”, que a democracia brasileira ainda não conseguiu conjugar as alterações necessárias na economia, impossibilitando alterá-la para políticas sociais justas, universais e humanas.

Nas duas gestões desse governo (2003-2006 e 2007-2010), marcadas por mudanças expressivas na legislação social, os atores do SGD²⁴³ juntamente com a Secretaria Especial de Direitos Humanos realizaram as maiores e mais significativas alterações no ECA. São respostas que vão ao encontro das reivindicações dos movimentos em defesa dos direitos de crianças e adolescentes e das recomendações dos organismos internacionais, como a ONU e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF). Um dos méritos desse governo foi trazer para a cena política a prioridade de ações em grupos historicamente criminalizados e geralmente tratados como subalternos incômodos, mesmo que ainda perdurem concepções que, direta ou indiretamente, “tentam divulgar a ideia de que não se devem respeitar os direitos humanos de prisioneiros, pivetes, índios, nordestinos e demais indesejáveis” (ARANTES 1995, p. 217). Contudo, a continuidade das políticas de ajuste adotadas por FHC, na gestão de Luiz Inácio ampliou os mecanismos de “combate à pobreza” e seu projeto de governo, caudatário de um legado de esquerda, não se traduziu em alterações substantivas da ordem social: “Lula chegou ao poder para buscar algo que não fosse nem reforma, nem revolução” (ALMEIDA, 2011, p. 233).

As principais legislações que modificaram o conteúdo do ECA e visaram aumentar o escopo da proteção social de crianças e adolescentes foram intensificadas na gestão do presidente Luiz Inácio, contudo sem uma previsão do aumento dos gastos sociais e incorporando uma lógica individualista e punitiva, ao enrijecer as penas para violadores de tais direitos, como se isso fosse suficiente para suplantar a violência estrutural, e também ao sobrecarregar as famílias, principalmente o segmento feminino, como responsáveis, quase que exclusivas, pelos cuidados de crianças e adolescentes.

²⁴³ O poder público (Ministério Público, Juizado da Infância e da Juventude, Defensoria Pública, Secretarias de Governo); a família (natural, extensa, adotiva); a sociedade civil (ONGs, associações comunitárias, sindicatos, universidades, igrejas); os órgãos de controle social e de defesa dos direitos (Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares, Conselhos profissionais); as instâncias privadas (fundações e grupos empresariais).

Algumas mudanças que merecem destaque: 1) a necessidade do sigilo e o cuidado com a exposição junto aos meios de comunicação, ou seja, é vedada a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a quem se atribua autoria de ato infracional (Lei 10.764/2003); 2) a ampliação da concepção de saúde integral – Sistema Único de Saúde (SUS) – e reconhecimentos dos profissionais da saúde, pois antes a legislação mencionava somente o direito ao atendimento médico (Lei, 11.185/2005); 3) em situações de desaparecimento de crianças e adolescentes as autoridades, sejam elas o Conselho Tutelar, a Polícia Civil, dentre outras, devem ser comunicadas imediatamente, não é necessário esperar 48h (Lei 11.259/2005); 4) no campo das inovações tecnológicas há menção às ações de combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil e de criminalização de condutas relacionadas à pedofilia na internet (Lei 11.829/2008); 5) por último, e não menos importante, é operacionalizado o maior número de alterações, em 2009. A primeira originada pelo impacto da Lei 12.010, apelidada de “lei da adoção”, por delinear novos procedimentos para adoção, incentivar a convivência familiar e comunitária, ampliar a noção de família, instituir o acolhimento familiar e conjugar, dentre tantas questões, algumas polêmicas, superadas com a promulgação do ECA, como a judicialização das relações sociais: “cabe frisar que o sistema penal burguês exerceu, com pujança (e pungência), a atribuição de inculcar a ‘moral do trabalho’, prestando inestimáveis serviços à naturalização da exploração e à subalternização sociais” (BRITO, 2008, p. 31). A segunda alteração é procedente da Lei nº. 12.015 que prevê a aplicação de penas para aqueles que usam salas de bate-papo da internet, no intuito de dar vazão às perversões sexuais e práticas eróticas com crianças e adolescentes. O texto prevê pena para quem “corromper ou facilitar a corrupção de menor de 18 (dezoito) anos, com ele praticando infração penal ou induzindo-o a praticá-la” (nota-se que, nesse artigo, “menor” substitui criança e adolescente).

A medida protetiva de acolhimento, antes (entre 1990 e 2009) realizada pelo Conselho Tutelar, é atribuída novamente para o Juizado da Infância e da Juventude, assim como a reinserção familiar, fato que pode, ao invés de dotar os processos da celeridade necessária, burocratizar ainda mais a garantia de direitos²⁴⁴. As nomenclaturas também são reatualizadas: ao invés de “pátrio poder” se utiliza o termo “poder familiar”, assim como “programa de abrigo” é substituído por “programa de acolhimento institucional”²⁴⁵.

²⁴⁴ Oficiosamente, essa medida, executada pelo judiciário, tende a permanecer no seio da atuação do Conselho Tutelar: é o tipo de alteração que pode ferir a dimensão não jurisdicional e a autonomia do referido órgão.

²⁴⁵ No texto de Lima (2010), aprovado para o XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, foi problematizada, dentre outras coisas, a alteração dessa nomenclatura.

Embora o Estatuto reitere algumas determinações plasmadas na Lei anterior, a sua redação não se traduz apenas nas modificações mencionadas abaixo. No quadro a seguir evidencia-se o levantamento das leis que alteraram, suprimiram, modificaram ou que incluíram artigos, parágrafos e incisos no ECA. Certamente salientam os esforços essenciais para afirmação de uma agenda proativa de direitos humanos no país.

Quadro 1 – Principais alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente (1991-2012)

LEI nº.	PRINCIPAIS ALTERAÇÕES
8.242/1991	Altera o ECA nos artigos 132, 139, 260. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Redefine o texto sobre Conselho Tutelar e sobre os Fundos para a Infância.
9.455/1997	Revoga o art. 233, relacionado às penas dos crimes de tortura.
9.532/1997	Altera a legislação tributária federal. Revoga o § 1º do art. 260, que preconiza a dedução do imposto de renda e a doação para entidades de utilidade pública.
EC 20/1998	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Altera o art. 60 do ECA.
9.975/2000	Altera o ECA, ao incluir o art. 244-A e o § 1º e § 2º. Estabelece pena para crimes de exploração sexual, dentre outros.
10.764/2003	Altera os artigos 143, Parágrafo Único e os arts. 239, 240, 242 e 243. Dispõe sobre a Exposição Junto aos Meios de Comunicação e dá outras providências;
ADIN 869-2/2004	Supressão de trecho relativo ao § 2º do art. 247. Em decisão unânime, o Tribunal julgou inconstitucional a expressão "ou a suspensão da programação da emissora até por dois dias, bem como da publicação do periódico até por dois números", contida no ECA.
11.185/2005	Altera o caput do art. 11, quando é incluída a concepção de saúde integral.
11.259/2005	Acrescenta dispositivo para determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente.
11.829/2009	Altera o ECA com vistas ao aprimoramento do combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como a criminalização advinda de aquisição e posse de material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.
12.038/2009	Altera o art. 250 para determinar o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congêneres que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização.
12.010/2009	Dispõe sobre adoção (“LEI DA ADOÇÃO”); altera o ECA nos arts. 13, 19, 21, 25, 28, 33, 34, 36, 39, 42, 46, 47, 48, 50, 51, 52 (cria os arts. 52 A, B, C, D), 88, 90, 92, 93, 100, 101, 102, 136, 152, 153, 161, 163, 166, 167, 170, 197 (cria os arts. 197, A, B, C, D, E), 198 (supressão dos incisos IV, V, VI), 199 (cria os arts. 199, A, B, C, D, E), Inciso IX do art. 208, 249, 250. Cria os arts. 258 (A e B), 260.
12.015/2009	Inclui o art. 244-B. Aumenta a pena de quem visa corromper ou facilitar a corrupção de crianças e adolescentes.
12.415/2011	Acresce parágrafo único ao art. 130. Prevê a fixação provisória dos alimentos de que necessitem a criança ou o adolescente dependente do agressor.
12.594/2012	Altera os arts. 90, 97 (vetado), 121, 122, 198, 208 e 260; acresce 260-A, 260-B, 260-C, 260-D, 260-E, 260-G, 260-H, 260-I, 260-J, 260-K e 260-L. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).
12.696/2012	Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares.

Fonte: Lei 8.069/1990 – ECA (BRASIL, 2012). Elaboração própria.

Enfim, cabe ressaltar que em termos comparativos a Lei em questão representa um avanço no que diz respeito ao antigo Código de Menores (Lei 6.697/1979). Para se ter uma noção, o ECA tem 267 artigos e incorpora, no Livro I, a parte geral (as disposições preliminares, os direitos fundamentais e a parte da prevenção), e no Livro II, a parte especial (a organização da política de atendimento, as medidas de proteção e as medidas

socioeducativas etc.). O Código de Menores enunciava apenas 123 artigos, com destaque para procedimentos controladores e punitivos pautados na doutrina da situação irregular. Nesse ordenamento prevalecia o Juiz como autoridade máxima no uso de prerrogativas, geralmente subjetivistas, para enquadrar a decisão mais adequada a ser aplicada aos “menores”, considerados, até então, meros objetos de medidas judiciais. O Estatuto, ao contrário, dividiu o poder e o dever entre a família, a comunidade e o poder público, e reduziu a centralidade do Juiz com a criação do Conselho Tutelar, determinou urgência no reordenamento institucional e substituiu a nomenclatura estigmatizante “menor” por criança, de zero a 12 anos incompletos, e adolescentes, pessoas que têm entre 12 e 18 anos.

3.1.3 Notas críticas sobre o ECA e os direitos humanos

Durante as duas últimas décadas, as alterações realizadas no ECA, inclusive no governo Dilma Rousseff, demonstraram a tentativa de aperfeiçoá-lo, tanto por parte do governo, como da sociedade civil. As tendências de combate à pobreza e a intensificação dos direitos humanos na agenda dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, paradoxalmente²⁴⁶, asseguram, por um lado, o conjunto de direitos sociais de crianças e adolescentes e, de outro lado, tencionam ações de intervenção estatal que, de antemão, reforçam o direito à propriedade privada. No lastro do debate sobre a redução da maioridade penal, tópico mais questionado do ECA nos últimos tempos, existem os argumentos da elite capitalista brasileira, que, para garantir seus interesses de classe, tem no Estado o seu “porto seguro”, o qual, por meio dos aparelhos coercitivos, lança mão de expedientes repressores e punitivos da massa urbana de trabalhadores, no intuito de conter os contingentes populacionais considerados perigosos, “reivindicam-se mais e mais investimentos nos mecanismos de controle social, penas mais duras” (BATISTA, 2003, p.36).

Tratar o problema como caso de polícia tem sido uma estratégia, que apesar de antiga não deixou de ser adotada. Não se pode afirmar que a intervenção consiste numa mesma forma de repressão, pois atualmente a perspectiva dos direitos humanos se liga à ideia de defesa da cidadania. Ou seja, a intervenção da polícia se faz contra todos que ameaçam a legalidade e, portanto, violam direitos. Sendo assim, a democracia torna mais amplo o Direito, fazendo-o chegar ao nível das micro-relações. Essa perspectiva não se efetua sem seus “efeitos perversos”. Ao investigar

²⁴⁶ A rigorosa interpretação sobre os paradoxos do ECA pode ser vista no 5º capítulo do livro “Entre proteção e punição: o controle sociopenal dos adolescentes”, de autoria de Maria Liduína de Oliveira e Silva (2011).

as questões como se houvesse sempre um culpado, as contradições no sistema democrático se exacerbam, chegando a fazer recair a responsabilidade sobre aqueles que poderiam também ter sido tomados como vítimas. Quer dizer, a questão da justiça social está longe de ser resolvida e os sistemas democráticos contemporâneos não apresentam respostas viáveis para a sua solução. (RODRIGUES e SIERRA, 2011, p. 31)

A “judicialização da questão social” (RODRIGUES e SERRA, 2011) e o processo de criminalização da classe trabalhadora e de seus segmentos pauperizados são os efeitos visíveis da política adotada no país, onde a judicialização²⁴⁷ se expressa, em maior ou menor grau, a partir da interferência dos aparatos estatais, geralmente focalizados, sobre os efeitos da pobreza, quer seja para proteção e defesa da cidadania, quer seja para repressão dos comportamentos e condutas considerados/ditos inaceitáveis socialmente. As fortes influências da cultura estadunidense (WACQUANT, 2001) recaem sobre crianças e adolescentes que, diante das mesmas situações, podem ser julgadas e tratadas de maneira diferente. As mais abastadas (burguesas) são adjetivadas como “crianças”, “excêntricas” e as mais pobres (trabalhadoras) caracterizadas como “menores”, “criminosas”. Portanto, ao compreender o caráter dinâmico e contraditório da sociedade, podemos entender o *segmento infantil trabalhador* como uma “forma de classe” que expressa uma relação social e um processo de formação da consciência ao mesmo tempo e, nesses termos, a ponderação de Ellen Wood (2003, p. 78) é elucidativa quando diz que “formas de classe” são construídas, “mesmo quando não se expressam como consciência”.

A questão da maioria penal aos dezoito anos é uma das mais importantes bandeiras dos movimentos sociais de esquerda e dos segmentos críticos e progressistas do Sistema de Garantia de Direitos – SGD – da criança e do adolescente. Essa distinção de “esquerda crítica e progressista” é necessária, pois nem todos que atuam no SGD comungam de tal opinião e defender o ECA passa necessariamente por apontar que, se numa extremidade das políticas preventivas, nesses 23 anos, se avançou timidamente²⁴⁸, noutra extremidade, com a política de atendimento socioeducativo²⁴⁹, o governo brasileiro não alterou a violência institucionalizada desde o tempo da FUNABEM.

²⁴⁷ Seguem na mesma lógica a “juridificação” de diversos setores da vida social (CUNHA, NORONHA e VESTENA, 2011, p. 186) ou a “judicialização dos conflitos com crianças e adolescentes acolhidos em abrigos” (FIGUEIREDO, 2012, p. 142).

²⁴⁸ Os dados levantados por Salvador e Alves (2012) comprovam tal timidez entre 2006 e 2010: as despesas com a erradicação do trabalho infantil, combate ao abuso e exploração sexual e promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente apresentaram queda.

²⁴⁹ No que tange ao atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei/pró-SINASE, os dados colhidos por Salvador e Alves (2012) são bastante irregulares. Para exemplificar, as despesas pagas em 2006 foram de R\$ 16.235 milhões, em 2008 de R\$ 52.337 milhões e em 2010 de R\$ 38.991 milhões (Ibidem, p. 213).

A agenda dos sujeitos políticos defensores dos direitos humanos que atuam na área da infância e adolescência inclui outros aspectos que não deixam de pautar as preocupações já existentes, e abarcam, sobretudo, os impactos no “mundo do trabalho” (ANTUNES, 1999), a precarização das condições de vida, o desemprego, os conflitos distributivos decorrentes da crise do Estado de Bem-Estar Social e a fragilidade dos mecanismos de proteção social. Em virtude da contenção de gastos sociais, fruto da orientação macroeconômica, e do enrijecimento das leis, num tensionamento constante, com vistas a supostamente reduzir a violência, observa-se que o Poder Judiciário tem voltado a sua atuação para o aumento das penas e sanções que envolvem crimes praticados contra crianças e adolescentes, com atenção à criminalização da pedofilia, ao combate ao abuso e à exploração sexual, entre outros, mostrando que “o Judiciário, explicitamente a partir da década de 90, passa a ser visto como nova arena política, campo de atuação tão potencialmente relevante e tão legítimo e válido quanto os demais” (CUNHA, NORONHA, VESTENA, 2011, p. 185).

As leis vão se tornando mais rigorosas por gerar, pela ameaça da punição, a expectativa de redução da violência. De certa forma, as relações sociais se tornaram também relações jurídicas, pois o aumento da regulação entre as pessoas da mesma família, vizinhança, grupos profissionais e religiosos, fez com que toda forma de relação social fosse jurisdicizada. (RODRIGUES e SIERRA, 2011, p. 31)

Os avanços observados no ECA, com mais de uma dezena de recomendações, e a necessidade de revisão e criação de ordenamentos jurídicos como condição *sine qua non* para a garantia da justiça e dos direitos humanos incorporam uma nova leitura sobre as “expressões da questão social”, contrárias à desjudicialização existente na formulação original do ECA, de forma que o acesso à justiça é fundamental, mas, de acordo com Denise Rodrigues e Vânia Sierra (2011), esta não pode ser única forma de se garantir os direitos de cidadania: “nesses termos, a crítica à política de direitos humanos é relevante na medida em que percebe tudo como problema de violação de direito e não como questão social” (Ibidem, p. 37).

Essa judicialização, contudo, pode ser observada na área da infância e adolescência. Para situar algumas leis e políticas, temos a Política Nacional de Assistência Social – PNAS –, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE –, o Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC –, os Regimes de Atendimento no ECA (COSTA, 2006) e o conjunto de mudanças operacionalizadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, como a Lei 12.010/2009, apelidada de Lei da Adoção e a Lei 12.594/2012, que redefine, pela terceira vez, os critérios para doação e dedução do imposto de renda.

No plano teórico e político, isso vem ocorrendo por que: 1) a erosão do estatuto teórico da “questão social” tem reduzido essa noção à pobreza. Subentende-se que as premissas teóricas das políticas sociais estão atreladas aos pobres e enjeitam outras políticas fundamentais para o enfrentamento da questão social: “do entendimento reducionista de que a questão social é a pobreza (uma potente premissa teórica) decorre a aceção de que a política social tem por função proteger os pobres, o que está longe de alinhar em concordâncias os cientistas sociais” (WERNECK VIANNA, 2005, p. 134); 2) a face penal do Estado é edificada ao mesmo tempo em que as políticas de assistência social, criando um amálgama que reitera os serviços sociais como “instrumento de vigilância e de controle das classes perigosas” (WACQUANT, 2001, p. 27); 3) persiste a eliminação física dos indivíduos pobres e socialmente criminalizados, práticas de violência em que mudam os atores, mas permanecem as justificativas autoritárias de santificação da propriedade e punição exemplar. Em tempo de confusão organizada e arbitrariedade consciente (BRECHT, 1982), a tradução literal do combate à pobreza provavelmente pode/deve ser entendida como extermínio e aniquilamento dos indivíduos pobres²⁵⁰; 4) acentua-se o enrijecimento das leis e normas como modalidades pragmáticas para aplacar situações pontuais de ato infracional e violência, sem atacar as causas geradoras desses fenômenos. Temos a simplificação de soluções como, por exemplo, as medidas para redução da maioria penal defendidas, veementemente, por parlamentares e veículos burgueses de comunicação de massa²⁵¹ e 5) aumenta o enclausuramento ostensivo como medida para diminuir a impunidade. Historicamente, o Brasil é um país que pune muito, e prioritariamente os segmentos empobrecidos. O encarceramento é mais um “desdobramento da política estatal de criminalização das consequências da miséria de Estado” (WACQUANT, 2001, p. 27).

O debate acadêmico tem acompanhado as formas contemporâneas de exploração e de desigualdade, porém os vetores de análise da realidade são distintos. Nesse sentido, os direitos humanos não são imunes às disputas ideológicas e, de acordo com tratamento aferido, podem contribuir para confundir e/ou distanciar as análises sociais em uma perspectiva alicerçada na

²⁵⁰ “Quem sofre mais com a violência? De acordo com dados de 2002, somente no Rio de Janeiro, 57,8% das crianças e adolescentes que morreram por causas externas foram assassinados. Há um genocídio em curso, e que nossa sociedade está matando sua juventude, principalmente sua juventude negra e pobre” (FREIXO, 2007, p.8).

²⁵¹ Fato surpreendente (nem tanto pela defesa da redução da maioria penal, pois muitos companheiros e companheiras dos campos progressistas ainda permanecem com dúvidas sobre esse assunto) foi um intelectual crítico, vinculado à tradição marxista, ao tecer seus comentários em uma publicação sobre ‘direitos humanos’, se render ao apelo para redução da maioria penal, considerando essa proposta como incontestável e ponderando “que é oportuno e mesmo necessário reconsiderar a questão da maioria penal em nosso país. Não podemos continuar amarrados a um arcaísmo” (GORENDER, 2004, p. 111 grifos nossos).

centralidade do trabalho e duas classes. Portanto, são acentuadas as noções de “exclusão social”, de “*empowerment*” e de “empreendedorismo” nas produções acadêmicas²⁵² e nos discursos profissionais. O mesmo ocorre com o entendimento sobre direitos humanos, que, mesmo diante de tantas polêmicas e concepções diferenciadas, tem recebido, também por parte do Serviço Social, uma abordagem inovadora com núcleos e projetos de pesquisa nas principais Unidades de Formação Acadêmica do estado do Rio de Janeiro²⁵³.

Há uma tendência explícita em adotar concepções de mundo calcadas no indivíduo, conferindo ao ordenamento societário atual a possibilidade de ser humanizado, sob a tônica de valores positivos, e sinalizam que “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros” (SEN apud MINAYO, NJAINE, ASSIS, 2004, p. 16). Questões como a prevenção ao *bullying* e o incentivo às práticas favorecedoras de comportamentos pautados na *resiliência*, não menos importantes que o financiamento e o orçamento das políticas de atendimento a crianças e adolescentes, precisam ser investigadas e enfrentados e não há, aparentemente, tantas divergências nesse tipo de preocupação.

A questão é que os aspectos polêmicos da política de atendimento a crianças e adolescentes, que exigem uma articulação das demandas particulares com as universais, ao serem descortinados manifestam uma relação intrínseca com a “questão social”, e as análises pós modernas, focalizadas no indivíduo, longe de situarem a centralidade das classes trabalhadoras, elegem o indivíduo e suas identidades (despolitizadas ou descoladas de uma realidade mais ampla) como alvo. Logicamente, existem atores políticos importantes e que deverão participar de movimentos por transformação (os movimentos feministas, étnico-raciais e geracionais, dentre outros), porém verifica-se a insuficiência de suas pautas

²⁵² Algumas produções sinalizam as tendências aventadas e suas contradições. Sobre exclusão social, cf. os textos “Exclusão social abaixo da linha do Equador” de autoria, de Aldaíza Sposati (1998), acesso <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>, e “Notas sobre exclusão social”, de Ricardo César Rocha da Costa (2008). Sobre *empowerment*, cf. “Serviço Social: questões presentes para o futuro”, de Vicente de Paula Faleiros (1996, p. 12), e “Reinvenção da cidadania no campo da saúde mental e estratégia política no movimento de usuários”, de Eduardo Mourão Vasconcelos (2010, p. 91-93). Sobre empreendedorismo, cf. “A economia solidária como política pública”, de Rosângela Nair de Carvalho Barbosa (2007, p. 66-67) e a introdução ácida e contundente do livro “Economia solidária: elementos para uma crítica marxista”, de Maria Thereza de Menezes (2007).

²⁵³ Em um rápido levantamento, somente nas unidades de ensino em Serviço Social do Estado do Rio de Janeiro temos três projetos que tratam diretamente sobre Direitos Humanos: 1) Faculdade de Serviço Social da UERJ – Programa de Estudos de América Latina e Caribe – PROEALC. Linhas de pesquisa: Direitos Humanos na América Latina Contemporânea e Observatório de Direitos Humanos na América Latina. Coordenação: Prof^ª. Dra. Silene de Moraes Freire. 2) Escola de Serviço Social da UFF – Núcleo de Pesquisa Direitos Humanos, Sociais e Cidadania – NUDHESC. Coordenação: Prof^ª. Dra Nívia Valença Barros. 3) Escola de Serviço Social da UFRJ – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos – NEPP-DH. Direção: Prof^ª. Me. Marilea Venâncio Porfírio.

fundamentadas, geralmente, em direitos civis e no incentivo ao acesso (individualizado) à justiça, em práticas empreendedoras e sustentáveis típicas de vertentes liberais “humanizadas” e que, de certa forma, representam os postulados dos Novos Movimentos Sociais (e parcela de ONG que gerenciam programas de atendimento ao público infantil). A ambivalência dessa ponderação consiste no fato de que, ao mesmo tempo em que esses respeitáveis pesquisadores são aliados políticos na luta por uma sociedade em que crianças e adolescentes sejam prioridade absoluta, por outro lado, emitindo uma opinião reduzida pontualmente às saídas possíveis, do ponto de vista pragmático terminam por sustentar que o capitalismo é o limite e que, ao invés de superá-lo, nós podemos, no máximo, torná-lo mais humano: “a ideologia pós-moderna pretende orientar para a criação de uma administração com o rosto humano” (MINAYO, NJAINE, ASSIS, 2004, p. 32).

Os desdobramentos dos direitos humanos parecem ser retroalimentados em um ambiente típico do “lorianismo” político (GRAMSCI, 2010) em que cabem todos os tipos de “bizarrices”, anulando dimensões críticas pautadas nas classes sociais e evocando a falsa afirmação de que toda a sociedade civil conhece os direitos humanos. Segundo José Damião Trindade até Adolf Hitler teceu seus comentários sobre direitos humanos, dizendo que eles “estão acima dos direitos do Estado” (TRINDADE, 2002, p. 13).

Uma das traduções possíveis para o “pessimismo da inteligência, otimismo da vontade” (GRAMSCI, 2010, p. 267) consiste em insistir nos determinantes das classes sociais para pensar os direitos humanos, mesmo diante de uma situação de descenso e que exige a afirmação das mediações necessárias para compreender não apenas o modo de produção capitalista, mas, também, o rebatimento da negação de direitos e as manifestações da “questão social” na vida do conjunto da classe trabalhadora e dos indivíduos sociais. As implicações epistemológicas das análises contidas nesse texto, quando relacionados ao pluralismo, exigem a conjugação de princípios democráticos e “uma síntese entre o predomínio (...) de um interesse público, e, ao mesmo tempo, a conservação e o respeito ao pluralismo, à diversidade, à diferença” (COUTINHO, 1995, p. 10). Isso acontece, principalmente, na área do conhecimento sobre crianças e adolescentes e nas produções financiadas por organismos internacionais como a ONU e a UNICEF (essas produções intelectuais não significam, necessariamente, a verdade absoluta).

No ECA, por exemplo, as principais mudanças que foram feitas e que incidem no financiamento e no orçamento são aquelas voltadas às doações de pessoas físicas e jurídicas para o Fundo da Infância. A partir das considerações de justiça social de Nancy Fraser (2002,

2012) observam-se duas perspectivas fundamentais: de um lado, a pressão por uma distribuição mais justa de recursos e bens; de outro, as políticas de reconhecimento, como, por exemplo, os aspectos que diferenciam determinados segmentos de classe pela identidade geracional (crianças e idosos), pela diferença de gênero, pelas determinações étnico-raciais e pela orientação sexual. Contudo, mesmo para o segundo bloco, o fundo público, os gastos sociais e o orçamento das políticas públicas corroboram para a ampliação dos direitos e da democracia.

Abaixo utiliza-se uma ilustração produzida pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina que exemplifica a questão:

Quadro 2 - Exemplo do cálculo de dedução do IR para doação para o Fundo da Criança

Rendimento Anual: R\$ 8.000,00 x 12	R\$ 96.000,000
(-) 2 Dependentes: R\$ 1.808,28 x 2	(R\$ 3.616,56)
(-) Previdência Oficial	(R\$ 10.560,00)
(-) Plano de Saúde: R\$ 300,00 x 12	(R\$ 3.600,00)
Base de Cálculo do IR	R\$ 78.223,44
Imposto de Renda: 27,50%	R\$ 21.511,45
(-) Parcela a deduzir	(R\$ 8.313,35)
IR Devido	R\$ 13.198,10
Limite para doação ao Fundo da Criança 6%	R\$ 791,89

Fonte: Gomes, Tavares e Viana (2010, p. 28).

Ilustrativamente, o art. 260²⁵⁴ do ECA versa sobre como será efetuada e regulamentada a doação de pessoa física e jurídica (que em linhas gerais pode ser feita em bens e em espécie), e que, a partir de 2012, os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente, obedecendo a alguns limites percentuais: “1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido e apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real e 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual”.

Mesmo considerando que as ações de convivência familiar e comunitária são prioridade a serem atendidas pela captação desses recursos, e embora seja um mecanismo importante para dotar o orçamento da criança e do adolescente dos recursos necessários à consecução dos direitos sociais, ainda assim mantém-se uma forte tendência de regressividade

²⁵⁴ O art. 260 foi subdividido em letras do alfabeto para comportar o conjunto de mudanças: 260 a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l.

da tributação, pois não se cria faixas de participação das grandes fortunas no financiamento das políticas para crianças e adolescentes e não se obriga o gestor público a democratizar as decisões do orçamento municipal juntamente ao Conselho da Criança e do Adolescente, fazendo com que esse órgão tenha ingerência apenas por um reduzido recurso a ser investido na área.

3.2- Ameaça às conquistas constitucionais e o processo de municipalização e descentralização

Baseado em Norberto Bobbio, “o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas” (BOBBIO, 2004); no Brasil isso não é diferente. A proteção social, notadamente inspirada em princípios beveridgianos, não se consumou e tampouco o seu processo de reconhecimento ocorreu de maneira neutra, instantânea ou harmônica. É possível dizer que a noção de proteção social – seguridade social – na Constituição Federal de 1988, incluindo as determinações previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, resulta de uma complexa teia de negociações entre segmentos de classe heterogêneos²⁵⁵. O processo de renovação democrática explicitou não apenas a tensão entre diferentes projetos políticos, como pavimentou a participação na sociedade civil e o florescimento das bases doutrinárias dos direitos de cidadania.

Sobre cidadania existem autores (MARSHAL, 1967; BARBALET, 1989; COUTINHO, 2000) imprescindíveis para qualificar melhor o termo. Foram delineadas outras contribuições importantes para demarcar as principais diferenças sobre “o que é cidadania” (MANZINI COVRE, 1995), “cidadania invertida” (FLEURY, 1994, p. 109); “cidadania

²⁵⁵ Essa heterogeneidade acompanha as negociações que antecederam a promulgação da Carta Magna em 1988. Nas Audiências Públicas da Assembleia Nacional Constituinte foram criadas 8 (oito) comissões, tendo cada uma delas 3 (três) subcomissões. A *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação* era constituída pelas seguintes Subcomissões: a) da Educação, Cultura e Esportes; b) da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; c) da Família, do Menor e do Idoso. Na *Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso* foi adotado um critério democrático de que as próprias instituições interessadas se apresentariam voluntariamente, ou seja, já que não houve convite direcionado para nenhuma entidade, se esperava garantir a pluralidade de concepções e a maior participação das entidades da sociedade civil sem imprimir direcionamentos. Cabe mencionar que, do ponto de vista objetivo, isso significou uma importante mudança na condução nos trabalhos; não obstante, favoreceu a participação das entidades dotadas de maior infraestrutura organizacional e, para exemplificar, “dos dezoito membros titulares (...), oito pertenciam a movimentos religiosos, católicos e evangélicos, notoriamente contrários à legalização do aborto e ao uso de métodos anticoncepcionais alternativos, não naturais” (BACKES; AZEVEDO e ARAÚJO, 2009 a, p. 616), ou seja, grupos de distintos posicionamentos apoiaram as mudanças na legislação pra crianças e adolescentes.

regulada” (SANTOS, 1994, p. 68); “cidadania negativa” (BATISTA, 1996); “cidadania plena” (CARVALHO, 2006, p. 9); “cidadania desfigurada (ABREU, 2008, p. 324); e os binômios “cidadão pobre – cidadão consumidor” (MOTA, 2000, p. 180) e “cidadão integrado – cidadão excluído” (MONTAÑO, 2005, p. 198). Segundo José Murilo de Carvalho, entre meados da década de 1980 e início de década de 1990 no Brasil “havia a crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional” e, então, a cidadania passou a ser o signo de esperança por dias melhores e, de acordo com a concepção marshalliana, “tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais” (CARVALHO, 2006, p. 7-9).

Na confluência de questões teóricas acerca da cidadania, os prognósticos de Haroldo Abreu (2008) vão de encontro aos postulados de Marshall, pois, para o sociólogo britânico, a noção de cidadania pressupõe um caráter formal de igualdade ou de “status social”, ou seja, é vista como uma condição possível ao conjunto de uma sociedade ancorada em profundas desigualdades sociais e cindida por classes sociais antagônicas, isto é, “a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida” (MARSHALL, 1967, p. 62). Por outro lado, para o historiador brasileiro, as classes sociais, ultimamente desprezadas pelo pensamento pós-modernista, são categorias centrais de análise crítica da assepsia ideológica da cidadania. Na relação entre identidade cidadã e identidade de classe, ou de uma “comunidade de interesses”, revela-se um paradoxo marshalliano em que “a hegemonia de uma identidade cidadã como suposto de um padrão mínimo de bem-estar, por meio do reconhecimento dos direitos sociais, providos por políticas estatais intervencionistas e reguladoras, termina por criar novas desigualdades” (ABREU, 2008, p. 289).

A articulação entre cidadania e democracia se deve, abstratamente, à seguinte formulação: “a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 2000, p. 50). Contudo, existe nesse percurso, segundo Jessé Souza (2003), uma supervalorização da esfera econômica ou uma “crença fetichista na economia”, assim como também há derivações personalistas periféricas que incidem em “cruzadas contra a corrupção” e na “ênfase em propostas de reforma administrativa”, como se essas também não fossem preocupações no circuito internacional, que topicamente logram em

resultados positivos, mas distanciam-se da contradição principal da sociedade capitalista. Sendo assim, essas ponderações dão margem à “construção social da subcidadania”²⁵⁶:

Tem a ver com a constituição de uma gigantesca “ralé” de inadaptados às demandas da vida produtiva e social modernas constituindo-se numa legião de “imprestáveis”, no sentido sóbrio e objetivo deste termo, com as óbvias consequências, tanto existenciais na condenação de dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, quanto sociopolíticas como a endêmica insegurança pública e marginalização política e econômica desses setores (SOUZA, 2003, p. 184).

Pois bem, as conquistas obtidas por meio da mobilização, organização e luta social, tanto no que diz respeito à incorporação de uma agenda de conteúdo reformista, como nos mecanismos de socialização do poder, ou seja, na orientação de “políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 144), são advindas do processo de redemocratização e ameaçadas, permanentemente, de sequer saírem do papel. O fato de existir a Constituição Federal da República Federativa do Brasil e um conjunto de legislações correlatas não significa dizer que os direitos existem, sobretudo por que “os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer” (BOBBIO, 2004, p. 6).

É digno de nota que os esforços empreendidos por partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, setores progressistas da Igreja Católica e as ONGs impulsionaram a criação de espaços participativos e democráticos no intuito de consolidar direitos e por isso, “não há dúvida de que foi a presença ainda ativa de tais forças no cenário político que permitiu introduzir na Constituição Federal de 1988, malgrado toda a pressão das forças conservadoras, importantes direitos sociais” (COUTINHO, 2000, p. 95). A educação, a saúde, a alimentação²⁵⁷, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados configuram os direitos sociais na Constituição e, não obstante essas conquistas, efetivar esses direitos depende da correlação de forças na sociedade.

²⁵⁶ Conforme a tentativa de definição da “questão social na área da infância”, realizada ao final do item 1.2.3, meninos e meninas que vivem a subcidadania nas ruas e são atendidas em programas de abrigos, submetidas aos castigos e às brutalidades das instituições privativas de liberdade, têm a mesma coragem de João Cândido, mas sem a força dos navios e canhões comandados pelo “Almirante negro”; esses são considerados “heróis da ralé [contemporâneos]”, termo emprestado por Eridan Passos e que batiza o livro homônimo de sua autoria: “João Cândido: o herói da ralé” (PASSOS, 2008).

²⁵⁷ A alimentação é um direito social reconhecido recentemente por meio da Emenda Constitucional n.º. 64, de 2010.

3.2.1 Os dilemas da gestão municipalizada na área da infância

O discurso ideológico, entoado pelos liberais pós-modernistas, e que impregnou demasiadamente a sociedade brasileira, na década de 1990, por meio dos aparatos midiáticos (KUCINSKI, 2000) e por parte de uma pragmática intelectualidade serviu de justificativa operacional para os ajustes estruturais. Para os neoliberais, partidários da “socialdemocracia” brasileira, o Estado social era “despótico, ineficiente, ineficaz, paternalista, perdulário e corrupto” (PEREIRA, 2001, p. 37), além de estar “comprometido” financeiramente, fato que exigia celeridade nas privatizações. Porém, uma inusitada contradição, pouco detalhada pela mídia burguesa, se materializou:

Quando o próprio BNDES passou a financiar a compra das primeiras estatais dos setores petroquímico e siderúrgico, desmoralizando outra justificativa para as privatizações, a de que o Estado estava falido e não tinha recursos para a necessária expansão e modernização das empresas (KUCINSKI, 1999, p. 187).

No arco de mudanças propagadas argumentou-se que o Estado, além de impedir a economia de funcionar, negava aos usuários dos serviços sociais oportunidades de escolhas e autonomia de decisão; que o caráter paternalista das políticas sociais era desaprovado moralmente por incentivar o ócio e a dependência institucional e que a resolução das questões relacionadas ao atraso político, econômico, tecnológico e social do país passava pela superação da administração pública ineficiente e ineficaz quando comparada ao “primor da moderna e “exultante” iniciativa privada” (PEREIRA, 2001, p. 37). A partir daí a mídia em sua cruzada contra os “vultosos” recursos utilizados para obtenção de “modestos” resultados sociais aliado ao fantasma da corrupção, passou a perseguir os críticos da reestruturação, “desclassificados como ‘dinossauros’ e ‘atrasados’, sem que seus argumentos fossem discutidos” (KUCINSKI, 1999, p. 187).

Para além das oscilações no preço do “ouro negro” e das crises na produção do petróleo, que constitui a base da economia produtiva no planeta, a indústria bélica e o tráfico de armas (e as incontáveis guerras pelo mundo) se mantêm paralelas ao libelo do neoliberalismo à brasileira e às nefastas intervenções militares, de uma sociedade que clama por reforço da segurança, e paramilitares de grupos de extermínio, milicianos e facções do narcotráfico, no cotidiano da vida social, que culminaram na eliminação de centenas de

peessoas. Esse esboço cinzento do quadro desolador da violência estatal, real e simbólica é naturalizado pelos aparatos midiáticos. Não se trata apenas de desenterrar a sanguinária perseguição política na “década de chumbo”, mas de afirmar seu *continuum* radicalismo, sob as determinações de um Estado dito democrático. Essa sequência de horrores²⁵⁸ vai do massacre do Carandiru, no ano de 1992, em São Paulo; passa pela chacina de meninos de Rua na Candelária²⁵⁹ e pelo extermínio de moradores na de Vigário Geral, em 1993, no Rio de Janeiro; inclui os assassinatos em Eldorado dos Carajás, em 1996, no sul do Pará, além de inúmeras mortes, como as dos militantes ambientalistas Chico Mendes, em 1988, e da Irmã Dorothy Stang, em 2005. Sem contar as incursões fatais pelas favelas, ruas e vielas do Rio de Janeiro e São Paulo, e a violência institucional silenciosa e sem precedentes que se desdobraram em rebeliões nas Febens em São Paulo²⁶⁰ e no Instituto Padre Severino no Rio de Janeiro²⁶¹.

Por conseguinte, mais do que uma *militarização das seguranças públicas* instaura-se uma *militarização da vida social*. O problema hoje refere-se muito mais ao enredamento crescente da violência (*econômica* e *extra-econômica*) com as democracias de mercado, especialmente na periferia do capitalismo, do que a substituição desta por regimes ditatoriais – o que não significa o termino de golpes de Estado: vide o caso hondurenho e as tentativas golpistas na Venezuela, Bolívia, Paraguai etc. Trata-se, então, de algo como a manutenção da própria democracia como um persistente *Estado de Exceção* (BRITO, 2008, p. 52).

A eficiência da administração pública municipal, utilizada para determinados fins, é um princípio que vem acompanhado da eficácia e da efetividade e essa tríade, resumidamente,

²⁵⁸ Essa “sequência de horrores” está no livro “Direitos humanos: imagens do Brasil”, de Maringoni e Vannuchi (2010).

²⁵⁹ Segundo Lígia Costa Leite (2001, p. 67), em 1993 aproximadamente 1152 adolescentes foram assassinados no Rio de Janeiro, uma chacina silenciosa que faz do episódio da Candelária a ponta do *iceberg* da violência estrutural.

²⁶⁰ No subcapítulo “FEBEM-SP, 1999: O ano que não acabou”, Mione Sales socializa o requinte de crueldade no episódio de um incêndio criminoso, com fins de retaliação e tortura, que ocorreu na véspera do natal de 1999, na unidade de Tatuapé, onde jovens foram surrados “nus e queimados”, com o trágico desfecho de uma morte e 22 feridos (SALES, 2007, p. 244). Não obstante, a superlotação, as irregularidades e o tratamento desumano dispensado nessas unidades “educativas” privativas de liberdade são fatores que corroboram para a explosão de violências e o estopim das rebeliões. Em outubro de 2009, há, em outra rebelião, 58 pessoas feridas e o “assassinato de quatro adolescentes pelos próprios internos. Um deles foi decapitado e os outros três queimados” (Ibidem).

²⁶¹ A transcrição de uma entrevista é reveladora, pois demonstra o caráter gratuito da violência, o tensionamento nas relações entre jovens e agentes e uma possível explicação para um dos fatores que desencadearam uma rebelião. O entrevistado confirmou ter sido agredido, inclusive com gás de pimenta nos olhos “[Chegaram a bater em você?] Chegaram. [você sabe que isso é proibido?] não... *Spray* de pimenta também... [*Spray* de pimenta?] No rosto, mas isso já foi no ESE [Educandário Santo Expedito], foi no dia da rebelião. [Me conta, me conta sobre essa rebelião!?] Ah, *tudo começou por causa de um copo de suco*. Porque um funcionário chamou meu colega de mendigo, falou que ele não tinha suco pra beber em casa e tava querendo beber mais, o garoto não gostou, foi agrediu ele. Depois todo mundo começou a brigar” (SOUZA, 2013, p. 57, grifos nossos).

pressupõe o uso racional dos recursos, o cumprimento dos objetivos e a relação custo-benefício, ou seja, “fazer o trabalho com os recursos disponíveis, cumprir os objetivos determinados e atender às expectativas da sociedade” (TENÓRIO, 2000, p. 19-20). Contudo, uma prática é recorrente na suposta “governabilidade” dos gestores contemporâneos: a distribuição de cargos comissionados entre os membros de distintos projetos políticos – geralmente fruto de uma eclética coalização de forças – termina por esbarrar num princípio permanentemente confrontado pelas forças democráticas na condução das políticas sociais e no que tange ao interesse público, a impessoalidade. O fisiologismo político e a “confusão organizada” entre o público e o privado atentam contra qualquer tipo de legalidade ou moralidade, interferindo, direta e indiretamente, na garantia de direitos, nos rumos da burocracia e na democratização do poder²⁶².

As noções distintas de “governabilidade e *governance*”, além de escamotearem o viés político das prioridades de governo ou o sentido das decisões efetuadas pelo Poder Executivo, são atribuídas aos processos em curso como se fossem apenas posicionamentos técnicos em prol de uma gestão eficiente. Contudo, a partir dessas noções é reiterado o substrato dos discursos e práticas contrarreformistas, encampadas por Bresser Pereira e seus asseclas. Conforme Elaine Behring, baseada nos estudos de Eli Diniz, enquanto a governabilidade expressa determinadas condições institucionais e sistêmicas, a *governance* engloba a aptidão para operacionalizar de forma eficaz e eficiente uma determinada gestão: “o conceito de governabilidade não deve ser confundido com *governance*. Esta última [diz] respeito à capacidade de ação do Estado: é um termo introduzido pelo Banco Mundial para caracterizar as condições que garantem um Estado eficiente” (BEHRING, 2003, p. 209).

Vale notar que as bases do autoritarismo e da hierarquização, existente nos bastidores do Executivo, revelam um resquício do período tecnocrático militar, em que a ideia de ingovernabilidade passa a ser aprofundada por que os governos, a despeito das conquistas democráticas, buscam salientar os interesses hegemônicos em detrimento dos clamores populares: “existiria, então, uma contraposição entre Estado eficiente e os requisitos da democracia” (BEHRING, 2003, p. 208). Assim sendo, assentados na ideia de promover uma política partidária de direita, de estender o projeto governamental e locupletar determinados blocos no poder, os governantes adotam posturas que estão distantes das formulações que

²⁶² Ao investigar os termos da Carta Magna, observa-se no art. 37 que “a administração pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

originaram os princípios constitucionais e do que se convencionou chamar de Estado democrático de direito.

Então, quando o Poder Executivo municipal negligencia, deliberadamente, o caráter político e democrático da administração pública, o governo não está sendo apolítico ou inadvertidamente indiferente. Do ponto de vista formal o seu papel político (conservador) permanece quase que inalterado, mas do ponto de vista do conteúdo, isto significa a legitimação da propriedade privada, o coroamento das orientações formuladas por organismos internacionais, o enfraquecimento da democratização, a subversão das articulações com as entidades progressistas na sociedade civil e denota a continuidade de aspectos prementes na cultura política brasileira, como o paternalismo, o populismo e o clientelismo²⁶³.

A questão é que a política não se resume às eleições e que, independentemente da quantidade de votos e da legitimidade alcançada no processo eleitoral, os representantes do Poder Executivo devem incluir, no rol de suas responsabilidades públicas de gestores, a articulação entre duas competências, a técnica e a política, ambas relacionadas às funções econômicas do Estado. Resumidamente, existem três funções econômicas clássicas do Estado e que rebatem no Orçamento Público: a função alocativa, função distributiva e função estabilizadora (GIACCOMONI, 2007). Para Ernest Mandel, as funções do Estado burguês são fundamentais para compreensão crítica do modo de produção capitalista e estariam divididas em três: uma função para garantir as condições gerais da acumulação, outra coercitiva e, por último, uma função integradora (MANDEL, 1982, p. 334-335)²⁶⁴.

A competência técnica é a que visa dar respostas qualificadas às requisições da sociedade dividida em classes ou corresponder, ao mesmo tempo, às demandas sociais e às institucionais, levando em consideração a eficiência, a eficácia e a efetividade. Mas essa competência é, equivocadamente, atrelada a dois eixos entrelaçados: ao pressuposto da discricionariedade, instituída ao representante do Poder Executivo, como se a gestão social e a tomada de decisões constituísse exclusividade do Prefeito e assessores. A crítica intitula tal posicionamento de “prefeiturização” (JOVCHELOVITCH, 1998). E, também, à

²⁶³ Mesmo com o princípio da impessoalidade, a troca e o favor são o combustível das relações políticas. Podem-se identificar dois tipos de clientelismo. O clientelismo “tradicional ou o didático” – circunscrito às relações entre duas pessoas – e o clientelismo “de massas ou o neoclientelismo” – realizado em organizações públicas, partidos políticos e até mesmo entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (NEVES, 2008, p. 40-41).

²⁶⁴ As duas concepções esboçam diferenças sobre as funções do Estado: a primeira, mais próxima da abordagem técnico-instrumental, típica de uma economia de mercado; a segunda, uma perspectiva crítica que admite a ampliação do Estado, mas, ao mesmo tempo, questiona a legitimidade do Estado burguês, afinal as “suas funções não podem ser derivadas diretamente das necessidades da produção e da circulação de mercadorias” (MANDEL, 1982, p. 335).

autossuficiência da técnica em detrimento da dimensão política. Embora seja de conhecimento que toda administração é amparada por preceitos da racionalidade burocrática, no tecnicismo há uma tendência, grosso modo, em superestimar o papel dos *experts* no assunto e, com isso, limitar a participação da sociedade e dificultar a socialização de informações, principalmente do orçamento, e que reverberam na ausência de transparência, diminuindo os questionamentos sobre a gestão e despolitizando a política social, algo descrito na literatura como “mito tecnicista” (WERNECK VIANNA, 2001).

A competência política é alicerçada pela democratização dos canais de participação popular, sem que necessariamente o governante abdique de sua função de direção do processo. Numa perspectiva gramsciana essa competência é a conjugação do papel do Estado e da sociedade civil, sem a separação entre planejamento e execução, muito comum, por exemplo, nas experiências cariocas nos últimos vinte anos. Dessa forma, a gestão social se constitui como campo de diferentes projetos societários, portanto um espaço de disputa de hegemonia e também de construção de contra hegemonia²⁶⁵. Todavia, a natureza da política social, sem ser tautológico, é um campo eminentemente político, repleto de estratégias de disputa, de antagonismos de classes e contradições entre Estado e sociedade civil no contexto da economia política.

Invariavelmente, a gestão pública deveria se pautar pelo compartilhamento do processo decisório no sentido de: a) atenuar as consequências deletérias das relações históricas de dominação e exploração, b) incorporar processualmente as reivindicações geradas no seio das lutas sociais, c) potencializar as experiências exitosas em outras cidades ou no próprio município, e, por último, d) divorciar suas ações do viés empresarial da administração pública, compreendendo a responsabilidade fiscal, os gastos sociais e a economia como meios, e não finalidades das políticas sociais. Portanto, a conjugação das competências, técnica e política, permite inferir determinado tipo de investigação, análise, planejamento, execução e avaliação das políticas sociais, de forma que essas superem abordagens empíricas e tecnicistas, firmadas na relação custo-benefício ou baseadas no democratismo e na cooptação dos segmentos sociais historicamente alijados dos processos decisórios.

²⁶⁵ Rodrigo Souza Filho identifica pelo menos três tendências de políticas sociais, o Padrão Tradicional, o Neoliberal e o Democrático. O Estado pode ser considerado a inteligência do processo, mas incorporando as proposições formuladas pela sociedade civil, também. “O Padrão Democrático de Política Social se pauta numa perspectiva de garantia universal de direitos sociais, baseada na participação popular e descentralização político administrativa, resguardando o papel do poder central como elemento que propicia a unidade da política social e o apoio técnico, administrativo e financeiro para sua efetivação” (SOUZA FILHO, 2013, p. 172).

Essas breves considerações são o fio condutor de outras duas dimensões da administração pública, a descentralização e a municipalização. Muito embora a ênfase no poder central tenha sido uma característica marcante da administração pública brasileira, tanto a noção de municipalização como a de descentralização, presentes na Lei máxima do país, nasceram como medidas de racionalização e, ao mesmo tempo, como reivindicação na partilha do poder e na reconfiguração local das relações sociais. A descentralização significa, em linhas gerais, a transferência do poder ou também pode ser compreendida sob o enfoque “intragovernamental” como “o deslocamento de poder do governo federal para as esferas subnacionais (estadualização ou municipalização) ou de uma esfera subnacional (estado) para outra (município)” (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 36).

Já a municipalização expressa uma determinada forma de descentralização, mas nem toda descentralização pode ser considerada municipalização. Nesse processo, duas perspectivas fundamentais da municipalização podem ser evidenciadas: 1) uma que consiste na progressiva redução da esfera federal nas decisões da coisa pública, o que aproxima a administração local do cotidiano da população; 2) e outra que se baseia na previsão do controle social e da gestão democrática e participativa: “a descentralização e a municipalização, como uma estratégia de consolidação democrática, estão sempre ligadas à participação e mostram que a força da cidadania está no município” (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 40).

Os direitos sociais, plasmados no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), na Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990), na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei, 9.394/1996), têm em comum a previsão do processo de descentralização político-administrativa e a municipalização. Destarte, a municipalização corresponde a uma das principais diretrizes da política de atendimento do ECA (BRASIL, 2012) e na Constituição Federal de 1988 os artigos 198, 204 e 206, respectivamente referidos à saúde, à assistência social e à educação, preconizam a gestão descentralizada e participativa. Isso significa a previsão da participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa, seja ela municipal, estadual ou federal.

Na tentativa de suplantando a herança do tecnicismo estatal e a estrutura profundamente hierarquizada do serviço público, a Constituição Federal de 1988 preconiza o compartilhamento de decisões, dentro do espírito democrático. No entanto, as características

centralizadoras da administração pública brasileira²⁶⁶, provenientes do período “autocrático burguês”, revelam o “mix de burocracia” caracterizada na literatura por uma vertente de características:

Centralizadora, autoritária e sucateada, fundada no corporativismo estatal (Estado controlando as instituições da sociedade civil, principalmente as vinculadas ao trabalho, para viabilizar a incorporação seletiva e regulada) e PATRIMONIALISMO, fundado na estrutura clientelista (para garantir a lealdade política de setores tradicionais, através da relação entre Poder central – Poder local e Poder local – população/clientela). (SOUZA FILHO, 2013, p. 140, grifo original)

Ao mesmo tempo em que a Constituição Federal postula a descentralização e a municipalização, como novos formatos da administração pública, no plano internacional o Banco Mundial²⁶⁷, em seu relatório de 1990, propõe aos países em desenvolvimento a irrupção com o chamado “Padrão Tradicional de Política Social” (SOUZA FILHO, 2013, p. 173). Dessa forma, a participação de gestores, trabalhadores e usuários na tomada de decisões, na busca pela resolução de conflitos, na escolha das prioridades apresentava ambiguidade, mas revelou uma grande novidade nos processos administrativos e nas políticas sociais consolidadas no país. O desafio era o de suplantar uma cultura política tradicionalmente marcada pelo autoritarismo, tecnicismo, patrimonialismo e despolitização das relações sociais.

Nesse sentido, a estranha combinação entre os princípios democráticos constitucionais e a reorientação do Estado na perspectiva gerencial culminou na organização e implementação de políticas sociais na esfera pública que, ao sobrepular ou tentar suplantar a organização burocrática tradicional inspirada no modelo weberiano, empregou um tipo de burocracia gerencial, fundada na competitividade entre entidades privadas e da sociedade civil, na eficiência administrativa e no controle dos resultados.

²⁶⁶ A estrutura de organização burocrática evidencia-se por traços do modelo weberiano e, mesmo que essa estrutura ainda norteie determinados gestores, sua edificação vem sendo superada atualmente. As principais críticas sobre abordagem burocrática são: “ênfase na disciplina burocrática, ofuscando a competência técnica; concentração das decisões nas classes de dominância de poder e autoridade; ênfase na despersonalização do relacionamento pessoal e ênfase no formalismo” (KWASNICKA, 1989, p. 25).

²⁶⁷ O então presidente dos EUA, Ronald Reagan, nomeou Alden W. Clausen para o cargo máximo do BIRD e a feição desenvolvimentista de Hollis Cerney, economista chefe do Banco Mundial, foi substituída pelo perfil liberal ortodoxo, Anne Kreuger. Isso contribuiu para dissipar as “tendências socialistas” supostamente atribuídas a McNamara, que presidiu o Banco até 1981 (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 160-161). No Relatório Anual do Banco Mundial (1990) havia a forte tendência de “institucionalização do mercado”, ou seja, o ajuste estrutural visava “o papel não só de frear a expansão das funções do Estado nos países em desenvolvimento, mas de torná-lo mais eficiente” (Ibidem, p. 215).

Daí a correlação entre as relações internacionais (macroestruturais) e as relações dos entes federativos (microestruturais). Quanto à municipalização e à descentralização, quando confrontadas, exige-se que não sejam entendidas apenas como medidas de racionalidade gerencial, tampouco como transferência de serviços e encargos, mas que permitam abrir canais de discussão que inclua, também, a socialização de informações sobre o recolhimento de impostos, o financiamento e o cofinanciamento das políticas, a ampliação do orçamento e o questionamento das reais prioridades políticas dos governos.

Todos os indivíduos na sociedade de classe estão envolvidos com dimensões da política e da participação. A descentralização, assim como a municipalização, favorece as decisões políticas e a participação e dentro dos direitos individuais é garantida a participação “em muitas decisões públicas, através, por exemplo, de eleições, referendos, plebiscitos etc. e da manutenção de um esquema de representatividade responsável e efetiva” (RIBEIRO, 1998, p. 67). A obrigatoriedade do voto e a representatividade política do Executivo e do Legislativo, alcançada com o processo eleitoral, não elimina ou torna a participação da sociedade civil, em diversos espaços políticos, algo facultativo²⁶⁸. O sufrágio universal faz parte de um processo político e educativo na sociedade da mesma forma que acontece com as deliberações políticas nos espaços dos sindicatos, movimentos sociais, conselhos de direitos, dentre outros. Portanto, as fragilidades na participação social são, geralmente, simplificadas ou individualizadas como culpa ou responsabilidade unilateral dos indivíduos ou grupos. Porém, a participação, quando concebida dentro de uma perspectiva mais ampla, significa uma ameaça, e para contê-la são utilizadas manobras visando dissolver os conflitos ou então “estratégias, mais ou menos conscientes, de esvaziamento da *radicalidade da partilha do poder*” (PEREIRA, 2012, p. 134, grifos nossos).

Num horizonte de disputas de interesses, de classes e seus segmentos, embora não seja algo comum ou simples de implementar: 1) é possível caminhar em direção à gestão democrática, e para isso é necessário reconhecê-la de forma que “suas dimensões sejam depuradas ao máximo, para que a incorporação de uma racionalidade instrumental e/ou a utilização de recursos/meios comprometidos com as relações de dominação sejam evitadas” (SOUZA FILHO, 2013, p. 13); 2) é possível, porém complexo e difícil, que os processos de democratização, abram caminhos “para a progressiva construção de uma sociedade socialista” (COUTINHO, 2000, p. 101).

²⁶⁸ Tais ponderações são importantes, pois urge a necessidade de se rediscutir no Brasil a determinação compulsória do voto. Afinal, o seu imperativo é o de propiciar a escolha dos representantes políticos como um direito e não um dever ou obrigação.

3.2.2 Os caminhos sombrios das parcerias entre Estado e sociedade civil

Toda luta política envolve relações de poder e o entendimento do perfil assumido pelo capitalismo contemporâneo, sob os ditames do capital financeiro. O poder está intimamente relacionado ao papel do Estado, mais diretamente ao campo das finanças e dos orçamentos, e na maximização dos interesses privados em detrimento do interesse público. O Estado “tem o poder de outorgar subsídios, proteger certos ramos ou empresas da concorrência externa, conceder incentivos fiscais, tornar disponíveis cargos públicos” (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 169). É a partir dessas ideias preliminares que será destrinchada a análise crítica sobre os caminhos sombrios²⁶⁹ da parceria, entre Estado e Sociedade Civil, na consecução de políticas públicas²⁷⁰.

As cicatrizes pungentes, objetivas ou subjetivas, que foram deixadas com a queda do muro de Berlim e a derrocada do que se convencionou chamar de “socialismo real” (NETTO, 1995) abalaram o conjunto dos trabalhadores. Num cenário adverso às conquistas sociais, desencadeado pela exaustão do padrão taylorista-fordista de produção, pelo desequilíbrio fiscal, pelo enfraquecimento do escopo institucional do Estado de Bem-Estar Social, pelo domínio do capital financeiro e especulativo, foram pavimentadas as respostas do capital frente à sua crise estrutural (ANTUNES, 1999). Com a reestruturação produtiva e a edificação do neoliberalismo, o discurso oficial do governo passou a reproduzir a solução gerencial por meio da “boa governança”²⁷¹, justificando, ideologicamente, que a privatização redundaria em “ganhos sociais”, propiciando uma vigorosa atração de capitais, a redução da dívida, a

²⁶⁹ No dicionário, sombrio significa “*adj.* Com sombra ou pouca luz (...) *fig.* Sinistro, condenável” (HOUAISS, 2004, p. 690).

²⁷⁰ O termo mais utilizado ao longo desse capítulo é política social, mas a título de esclarecimento há uma definição que distingue política social de política pública. Sobre a definição de política pública, esta revela a intervenção do Estado e o desenvolvimento de ações governamentais e não governamentais. Para Pereira “engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma espécie do gênero política pública” (PEREIRA, 2008, p. 92). Para Wanderlino Nogueira Neto “podem ser classificadas como *políticas sociais* (educação, saúde, assistência social e etc.), *políticas institucionais* (segurança pública, defesa do Estado, relações exteriores etc.), *políticas infraestruturantes* (transportes, turismo, indústria, comércio etc.) e *políticas econômicas* (tributária, cambial, orçamentária, bancária etc.)” (NETO, 2005, p. 14).

²⁷¹ A “boa governança” figura como um dos critérios do Banco Mundial para implementação das medidas de ajuste e “pode ser compreendida como um regime que fortalece as condições para que a livre iniciativa possa se desenvolver, desimpedida dos entraves estatais” (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 166).

obtenção de preços mais baixos e serviços de qualidade para os consumidores, por conta do incentivo ao capital externo e da competitividade (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 152-153).

Os argumentos favoráveis à cantilena neoliberal centram-se na privatização e na concepção de um Estado social-liberal “que por sua vez proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais²⁷² e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade na provisão desses serviços” (BRESSER PEREIRA e GRAU, 1999, p. 17). Logo, nos governos municipais, a universalidade, a responsabilidade pública e a gestão democrática são suplantadas pelo discurso da “eficiência”, que, embora seja um princípio constitucional da administração pública, vem acompanhada de outros princípios, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, praticamente “esquecidos” pelos gestores públicos. Nos marcos do neoliberalismo e do que se convencionou chamar de governo “liberal social” (GONÇALVES, 2012), ou concepção “liberal revisitada” (WERNECK VIANNA, 2005), a adoção de uma gestão democrática é, em parte, obstaculizada pela ideologia hegemônica que exacerba o individualismo, a fragmentação da sociabilidade e a desarticulação das políticas sociais e, também, é ocasionada em meio a disputas do orçamento público, entre secretarias de Estado, entidades da sociedade civil que executam as políticas sociais.

O discurso absorvido e propalado de que a administração pública burocrática era inoperante, vagarosa e suscetível à pilhagem ilícita de recursos, longe de constituir uma inteira leviandade, lançou, forçosamente, a ideia maniqueísta²⁷³ de que só existiam dois caminhos para a estruturação da administração, ou seja, a modernização do país exigia a substituição dos antigos formatos de organização do Estado, considerado “inchado e perdulário”, por uma “administração pública gerencial” (BRESSER PEREIRA e GRAU, 1999, p. 22). A generalização perversa do tratamento pejorativo, atribuído ao funcionalismo público (“marajás”, “vagabundos”, “desqualificados”, “antiquados” etc.), foi propagandeada insistentemente, por meio dos veículos de comunicação de massa, facilitando com isso a criação de consensos e a sedimentação de “uma subjetividade antipública” (BEHRING e

²⁷² “São organizações ou formas de controle ‘públicas’ porque voltadas ao interesse geral, são ‘não-estatais’ porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais” (BRESSER PEREIRA e GRAU, 1999, p. 16).

²⁷³ Segundo Leda Paulani, “o neoliberalismo não era o único caminho” (...). A doutrina neoliberal fala de perto ao senso comum. Afirmções como: ‘ninguém pode gastar mais do que ganha’ etc. podem ser verdadeiras no plano doméstico, mas falaciosas no plano macroeconômico. Elas passam a ser vistas como verdade porque são de fácil compreensão” (PAULANI, 2005, p. 38).

BOSCHETTI, 2007, p. 152). Essas condições, impostas, de certo modo, para legitimar a “reforma” do Estado, vieram acompanhadas de um duro processo de privatização de empresas, terceirização de serviços e precarização das condições de trabalho, combinados com focalização e seletividade das políticas sociais.

É a partir da metade de 1990 que se observa mais claramente o esgarçamento da dimensão democrática que orientou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e a ambivalência em torno da noção de “participação”. A alteridade desse termo reside em, ao mesmo tempo, favorecer o processo de democratização e conjugar a responsabilidade da sociedade civil no marco das medidas de ajuste. A participação, em outras palavras, era o elemento em comum presente no bojo das propostas de dois projetos, o “liberal corporativo” e de “democracia de massas” (COUTINHO, 2000, p. 96-97). O primeiro pode ser sumariamente identificado como expressão da hegemonia burguesa e traduzido pelos interesses da iniciativa privada e de governos que encampam as orientações neoliberais e o segundo consiste numa projeção de reformas estruturais, voltado para os interesses universais e para a consolidação da esfera pública. Os promotores do projeto neoliberal ou (“liberal corporativo”) “reconhecem – e até em parte estimulam – a auto-organização da sociedade civil, mas buscam orientá-la para a defesa de interesses puramente corporativos, setoriais ou privatistas” (Ibidem, p. 98).

Assim sendo, a noção de “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) é uma chave explicativa fundamental para esmiuçar o entendimento e a crítica sobre a participação e a democratização, bem como desvelar os processos sociais em questão. Sobretudo por que tentar explicá-los sem as devidas mediações ou pelo viés maniqueísta, por vezes advogado pelos críticos e pelos apologetas da ideologia do “terceiro setor”, poderia simplificar demasiadamente os interesses políticos – contra-hegemônicos – em disputa. Nos antagonismos e contradições procedentes da relação entre poder público e entidades na sociedade civil²⁷⁴, a batalha por hegemonia se evidencia em terrenos micro e macroestruturais e em distintos interesses, tanto do projeto político democratizante participativo como do projeto neoliberal.

²⁷⁴ É pertinente a crítica de Montañó (2005, p. 276-277) às concepções em voga sobre *sociedade civil organizada*, pois pressupõe que a sociedade civil seja pensada como um bloco monolítico, homogêneo e que apresenta os mesmos interesses de classe. A tradição intelectual assentada em Gramsci coloca a “sociedade civil” como um momento da superestrutura ou como o “conjunto de instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc.” (COUTINHO, 1996, p. 53-54).

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente - mas não só - pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONG) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. (DAGNINO, 2004, p. 97)

Longe de comprovar o êxito de qualquer política social nos marcos do capitalismo e sob a égide do neoliberalismo é necessário salientar as disputas e interesses de classes. Os diversos agentes institucionais, sejam eles crianças, adolescentes, jovens, profissionais, conselheiros tutelares, empresários, representantes do Poder Executivo etc., são atravessados por controvérsias, pois as instituições são “arenas de disputas” ou “palco da luta de classes” (BISNETO, 2007, p. 64) e a concepção de que a Organização Não Governamental²⁷⁵ é “problema central” na consolidação da esfera pública ou é “a solução ideal” para enfrentar as refrações da “questão social” é um exemplo dessas polêmicas. Se a ONG é funcional ao capital e à ofensiva neoliberal, o Estado burguês também o é. A questão da crítica não é direcionada às ONGs, mas aos desdobramentos políticos, econômicos e sociais. O enraizamento das ONGs na configuração do Estado deveria vir acompanhado de um monitoramento que sinalizasse como seu financiamento é composto, como a sua administração é conduzida, como sua equipe é formada e que concepções políticas a organização defende e se ela é tratada, pelo Poder Público, como uma estratégia generalizada ou uma excepcionalidade.

Em grande parcela dos trabalhos (MONTEIRO, 2000; ORENHA, 2001; LIMA, 2004; OLIVEIRA, 2005; SILVA, 2006) que tratam da política de atendimento a crianças e adolescentes, do papel desempenhado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social ou da relação entre Estado e sociedade civil são confrontados aspectos positivos e negativos²⁷⁶

²⁷⁵ Para alguns intelectuais as ONGs fazem parte do “terceiro setor”, mas diante das debilidades desse termo (MONTAÑO, 2005, p. 50-59) e da ideologia que o representa, nesse trabalho as ONGs, inclusive, serão tratadas como entidades da sociedade civil.

²⁷⁶ Como, por exemplo: “É legítimo o município do Rio de Janeiro hoje se apropriar das atividades de circo desenvolvidas pela ong *Se essa rua fosse minha* sem ter efetivamente dado contribuição alguma para as mesmas? É somente quando esse trabalho aparece nos jornais ou quando *meninos de rua* que por meio dele não são mais

das relações de parceria. Os autores atentam para mudanças no paradigma da política de assistência do Rio de Janeiro e isso perfaz um caminho bastante fecundo na produção de conhecimento de assistentes sociais e professores de Serviço Social.

Na dissertação de Lucília Silva (2006) observa-se que a preocupação central é o financiamento público das organizações sem fins lucrativos (Ibidem, p. 19). A autora enumera as contradições que nortearam a construção da assistência social e pontua uma crítica subjacente à trajetória das políticas sociais no Brasil e do rebatimento de uma determinada lógica assistencial na gestão de Wanda Engel Aduan, então Secretária de Desenvolvimento Social do primeiro governo César Maia (1992), período em que a gestão municipal implantou as parcerias. Efetivou-se, a partir do estímulo de diálogo entre governo, empresários e entidades da sociedade civil “uma relevante mudança no rumo em que a assistência social era implementada. O [ponto] central na análise desta gestão é que ela vai dar uma cara mais moderna a uma secretaria bastante assistencialista” (SILVA, 2006, p. 85-86).

Na tese apresentada por Elaine Monteiro (2000), a conjugação entre ONGs e a política de atendimento à criança e ao adolescente na cidade do Rio de Janeiro recupera o processo de mobilização e execução da política, dando voz aos sujeitos políticos que construíram as bases de uma concepção política e que são, particularmente, grandes referências políticas e profissionais que inspiram a elaboração dessa tese. Num subcapítulo dedicado aos limites das relações entre Estado e sociedade civil a autora menciona pelo menos três aspectos que influenciam sobremaneira tal relação política: a dependência econômica, a cooptação de lideranças e a legitimação de ações nas ditas parcerias²⁷⁷. O que aconteceu no Rio de Janeiro é que, nos anos subsequentes à promulgação do ECA, as relações entre Estado e sociedade civil tornaram-se ainda mais complexas em decorrência de pelo menos dois fatores:

Em primeiro lugar, representantes da sociedade civil e do Estado começam a trabalhar juntos nos espaços de elaboração e de acompanhamento das políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente, os conselhos, o que estreita estas relações e as torna efetivamente mais complexas. Em segundo lugar, a própria sociedade civil cobra do Estado a criação de um sistema de atendimento à criança e ao adolescente. O único modelo até então existente e implementado pelo Estado era o modelo massificante e desumanizante do internato, contra o qual todo o movimento que levou ao ECA havia lutado. O Estado foi buscar no âmbito das ongs um modelo alternativo de atendimento, trazendo para o seu interior, no município do

meninos de rua estão indo para a Noruega que a Prefeitura decide aparecer como parceira de um trabalho?” (MONTEIRO, 2000, p. 245).

²⁷⁷ Desde 1994 o debate sobre parceria vinha sendo realizado no Rio de Janeiro, mas com a passagem de um lustro, a Lei 9.790/99 institui qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como organizações da sociedade civil de interesse público e institui o Termo de Parceria entre as entidades e esferas do Poder Público.

Rio de Janeiro, um grupo de *ongueiros* para implantar um novo sistema de atendimento. (MONTEIRO, 2000, p. 243)

Uma visão complementar, realizada na dissertação de Vanda Orenha, trata também da relação entre Estado e sociedade civil, problematizando um estudo de caso sobre uma ONG em especial, a Se Essa Rua Fosse Minha. Ao passo que a autora capta as opiniões dos membros das Ongs, que de fato viviam num contexto diferente no início da década de 1990, a assistente social menciona resumidamente a correlação de forças e a dependência relativa das ONGs no estabelecimento de “parcerias”. Ilustrativamente, um dos entrevistados entendia que esse novo modelo estava sendo generalizado e isso, a cada dia, exigiria maior interlocução com a prefeitura, bem como a necessidade de qualificar de que maneira essa relação seria gestada, pois as ONGs, nesse período ainda contavam com o financiamento internacional para execução de seus trabalhos:

Essa situação [parceria] não tem mais volta, todos estão aprendendo. Eu acho que a tendência é crescer e se abrir novos campos. Porém, em outro depoimento, há uma clara preocupação quanto aos rumos dessas “parcerias”: A estrutura da SMDS está cada vez mais complexa, e isso não tem permitido parar para dialogar com as ONGs. É preciso ter fóruns de discussão para se avançar na concepção dessa parceria, é não ficar nessa relação utilitarista que muitas vezes o poder público tenta fazer das ONGs. Por isso, a discussão de conteúdo dessa parceria é importante e tem que ser constantemente repensada coletivamente, pois a realidade social é muito dinâmica. São enormes os impasses que se vivem hoje, sendo necessário esse canal constante de diálogo (ORENHA, 2001, p. 87).

Paralelamente, um fator importante destacado em sua análise é que os próprios documentos da SMDS apontavam “para a falta de quadros e de qualificação de seus profissionais para atuar nessa nova missão: crianças e adolescentes em situação de rua” (Ibidem, P. 86). É importante ressaltar que o florescimento da parceria²⁷⁸ e a impermeabilidade da consolidação de uma esfera pública, com predomínio do funcionalismo público concursado, vaticinado no diagnóstico desses documentos, evidenciavam o argumento seminal da proposta de contrarreforma neoliberal levada a cabo por Bresser Pereira. E, ao mesmo tempo, uma constatação da impotência do poder público lidar com um fenômeno que requeria (e requer) investimentos regulares e ascendentes em recursos físicos, materiais, financeiros e humanos.

²⁷⁸ Observa-se que as parcerias, por sua vez, se inspiram numa demanda crescente de reorganização da intervenção do Estado no campo social e do protagonismo de órgãos deliberativos, como os Conselhos de Direitos, ou melhor, as parcerias suscitam “a busca de maior igualdade, equidade ou eficiência. Estes impulsos, entretanto, longe de convergirem em torno de princípios comuns, tendem a se contradizer em diversos aspectos, consolidando importantes tensões tanto internas – tensões que se desenvolvem no interior de cada um destes espaços de participação – quanto externas – tensões que se estabelecem entre os dois espaços, conselhos e parcerias” (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005 p. 375).

São essas contradições objetivas e ideológicas sobre as quais devemos nos debruçar para qualificar melhor as contradições entre os interesses particulares e os interesses coletivos e os significados das lutas e demandas das entidades na sociedade civil. Mais do que a crítica política e ideológica, importante e necessária, do que se convencionou chamar de “Terceiro Setor” (MONTAÑO, 2005) ou a compreensão crítica delineada pela ideologia do interesse geral ou do caráter universal do Estado burguês, as conquistas, os retrocessos, o êxito ou o fracasso carecem de uma profunda avaliação política de forma que, como adverte uma frase do saber popular, “não devemos jogar fora a criança, junto com a água da bacia”.

É justamente desta contradição entre interesse particular e o interesse coletivo que o interesse coletivo toma, na qualidade de Estado, uma forma autônoma, separada dos reais interesses particulares e gerais e, ao mesmo tempo, na qualidade de uma coletividade ilusória. (MARX e ENGELS, 1999, p.48)

A luta política pelos direitos de crianças e adolescentes, embora pareça conjugar apenas a manifestação de questões de identidade geracional e étnico-racial, comporta também uma clara base classista e não pode ser dissociada das análises da tradição marxista. A sustentação ideológica dos “novos movimentos sociais” também é verificada nas entidades da sociedade civil que executam programas de atendimento às crianças e aos adolescentes, pois geralmente se definem a partir de uma “identidade coletiva”. Esses movimentos são “novos” “por que não tem uma clara base classista, como nos velhos movimentos operários ou camponeses; e porque não tem um interesse especial de apelo para nenhum daqueles grupos. São de interesses difusos” (GOHN, 2000, p. 124).

O processo de identidade coletiva, a noção de "movimento" em si, que originalmente significava o poder de uma entidade atuar contra o sistema político e governamental, agora se torna inadequada para descrever a realidade dos fenômenos coletivos em rede difusa. "Movimentos" contemporâneos assumem a forma de redes de solidariedade com significados culturais potentes, e é precisamente isso que os distingue tão nitidamente de atores políticos e organizações formais. (MELUCCI, 1995, p. 53, tradução não oficial)²⁷⁹

Tal inflexão evoca a necessidade premente da aproximação entre os “intelectuais e o povo” (GRAMSCI, 2010, p.40), pois ocasionalmente a universidade pública e os setores que produzem conhecimento subestimam o papel dos movimentos sociais e dos partidos políticos,

²⁷⁹ A autora cita a tese sustentada por Alberto Melucci, “The process of collective identity”, The notion of "movement" itself, which originally stood for an entity acting against the political and governmental system, is now inadequate to describe the reality of reticular and diffuse collective phenomena. Contemporary "movements" take the form of solidarity networks with potent cultural meanings, and it is precisely these that distinguish them so sharply from political actors and formal organizations

muitas vezes por se valerem de abordagens inspiradas no marxismo e apregoarem a vitalidade da luta de classes, concepções “fora de moda” em algumas unidades de formação acadêmica. Por outro lado, superestimam o espaço das ONGs e de outros segmentos da sociedade civil, vistos como os espaços da “virtude” e mais propícios à construção das práxis sociais. Mas nem tudo é como parece. É importante destinar atenção à complexa teia de relações na sociedade civil. Tanto as ONGs como os partidos políticos e movimentos sociais não reforçam, necessariamente, o *status quo* e, dentro de possibilidades historicamente determinadas, não permanecem incólumes a todo processo em curso na atualidade. Muitas vezes parece que a luta de classes só tem espaço na arena da sociedade política, nos partidos e no parlamento, como se a vida social e cotidiana, para além da esfera estrita da política tradicional, fosse imune às lutas de classes e frações de classes, aos seus confrontos e alianças, aos seus conflitos e soluções negociadas (IAMAMOTO, 2002, p. 124).

3.3 – O Banco Mundial e o incentivo às redes de proteção e solidariedade individuais

Nos estudos de Vivian Ugá (2004), desde a década de 1980, o Banco Mundial vem ditando as principais recomendações políticas para os países da periferia e propagando, junto com o FMI, as políticas de corte neoliberal. Cabe ressaltar que as medidas de ajuste estrutural, ao contrário, englobam dois momentos distintos, um na década de 1980 e outro na década de 1990. Os signatários da “Teoria da Escolha Pública” (*Public Choice Theory*) referenciam os programas de ajuste estruturais de “primeira geração” no intuito de reduzir o tamanho do Estado, focalizar a ação somente para os grupos que necessitam de amparo, com vistas a desenvolver boas e eficientes políticas de bem-estar. Nesse caso, “a inclusão das camadas marginalizadas só seria sustentada quando ocorresse através do mercado; (...) é por isso que as políticas de combate à pobreza ficaram à margem no rol de prioridades, na ‘primeira geração’ de ajustes estruturais” (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 177).

Nesse caso o Estado teve, portanto, que retrair a sua atuação de modo a tornar-se “um catalisador, facilitador e parceiro dos mercados” (UGÁ, 2004, p. 57). A partir dessas premissas, o Banco Mundial exerceu uma função precisa: incentivar, por meio de

empréstimos, a produção e o crescimento econômico dos países periféricos, proposta que não se materializou de forma bem-sucedida²⁸⁰.

É importante realçar que as restrições impostas pelas condicionalidades do banco mundial e do FMI através de seus programas de estabilização e de ajuste estruturais não significaram a redução do Estado. Quando se analisa os gastos públicos percebe-se que os Estados aumentaram suas despesas, mas isso se deu principalmente por causa do aumento acentuado do pagamento dos serviços da dívida externa (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 183).

A partir da última década do século passado, emerge nos circuitos do Banco Mundial a “segunda geração” das medidas de ajuste que, dentro da mesma lógica anterior, incorporou novos elementos e que levou o Banco Internacional de Reconstrução do Desenvolvimento – BIRD – a priorizar a noção de “governança” e governabilidade junto aos países em processo de desenvolvimento. Nessa “segunda geração”, além de reconhecer os equívocos das tendências “fundamentalistas” do mercado, aplicadas anteriormente, o BIRD incorporou um regime regulatório de atuação conjunta com os mercados para “promover a competição; criar um ambiente macroeconômico estável para a ação dos mercados, ou seja, (...) que gere certezas à iniciativa privada; eliminar a corrupção” (UGÁ, 2004, 57-58).

O Banco passou a reconhecer que as particularidades políticas teriam influenciado, para mais ou para menos, no sucesso ou no fracasso dos programas de ajuste estruturais de “primeira geração”. Essa situação não se aplicava somente à África, mas também se estendia à maioria dos países em desenvolvimento. É por isso que a ideia de governança passa a instruir os princípios teórico-estratégicos do Banco (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 206-207).

A intensificação do ativismo social empresarial (“neofilantropia empresarial”) e das entidades da sociedade civil em parcerias público-privadas incide na redefinição do papel do Estado. Essa lógica, direta e indiretamente, reforça dimensões da participação, com o incentivo ao voluntariado, com doações motivadas pelo sentimento de solidariedade individual e com a utilização de critérios particulares na escolha do público atendido. Sendo assim, percebe-se que com o neoliberalismo “a cidadania social é reafirmada, no entanto, sua realização é jogada em um novo espaço, o do “público não-estatal”, onde todos – Estado e sociedade – são responsáveis por ela” (BEGHIN, 2005, p. 36-7).

²⁸⁰ No Relatório “Ajuste com face humana”, publicado em 1987, pelo UNICEF são tecidas críticas aos Programas de Ajuste do FMI e do Banco Mundial. Estes foram incapazes “de impulsionar o crescimento econômico” e “negligenciaram as dimensões humanas do desenvolvimento econômico (...) principalmente num momento de grave crise” (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 193-195).

É nesse contexto que o Banco Mundial reúne as condições ideais para propagar as quatro dimensões da “governança”, quer sejam: “1) administração do setor público; 2) *accountability*; 3) marco regulatório e 4) participação da sociedade. Estas formariam as bases do que o Banco nomeia ‘bom governo’” (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 208).

No rastro do que preconiza a Lei máxima do país, Carlos Montaña (2005) enumera três momentos importantes do orçamento da seguridade ameaçados pelas novas formulações gerenciais internacionais (BIRD) e nacionais (Bresser Pereira). Ao explicitar o marco legal do “terceiro setor”, o autor traz a definição constitucional da seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social” (art. 194). Essas mudanças, segundo o autor, instauram “o processo de desresponsabilização estatal na ação social” (MONTAÑO, 2005, p. 201-202) e autorizam a participação enfática do “terceiro setor” no financiamento público²⁸¹.

As relações que englobam a parceria e a terceirização dos serviços direcionados para crianças, adolescentes e suas famílias, são (des)continuidades atravessadas pelo histórico da assistência social no Brasil e pelo caráter híbrido em que a rede de atendimento foi consolidada. Esse aspecto da política de atendimento salienta a heterogeneidade de recursos financeiros, a multiplicidade de interesses políticos em jogo e a responsabilidade cada vez maior da família, da comunidade e da sociedade em geral e cada vez menor do poder público, em assegurar a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Para garantir os consensos e a efetiva participação a “governança” está alinhada às recomendações, tópicas e residuais, do “pluralismo de bem estar”, também denominado de “*Welfare mix*” (MARTIN, 1995; PEREIRA, 2004), ou seja, almeja o estabelecimento de alianças, a desobstrução dos caminhos da burocracia e possibilita “relações individuais e subjetivas socialmente produzidas, muitas vezes informais, mas reconhecidas socialmente como um mecanismo de realização da ‘gente comum’ (cidadãos)” (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 209).

Ilustrativamente, no tocante às formulações do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC –, mesmo que o objetivo dos profissionais do sistema de

²⁸¹ Um dado revelador que corrobora para tal afirmação pode ser constatado na seguinte passagem: “Os municípios têm a competência de executar os projetos de enfrentamento à pobreza, incluindo a parceria com as entidades assistenciais. No município do Rio de Janeiro há aproximadamente 255 entidades assistenciais com as quais a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) possui convênio” (ABREU, 2009, p. 83). Segundo Wanda Engel Aduan, ex-secretária da então SMDS (1993-1996), responsável pela implantação da política de parceria com entidades da sociedade civil, “todos os programas (da Secretaria) eram feitos em parcerias com ONGs, chegando a mais de 300 convênios” (SILVA, 2006, p. 82).

garantia de direitos não seja o mesmo que o papel desempenhado pelo Banco Mundial, há um alinhamento do PNCFC às recomendações desse organismo internacional:

Ainda assim, as “redes sociais de apoio” são uma frente importante para o trabalho com inclusão social da família e com a proteção, defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Isto porque os vínculos afetivos e simbólicos podem ser reconhecidos, mobilizados e orientados no sentido de prover apoio às famílias em situação de vulnerabilidade, de prestar cuidados alternativos às crianças e aos adolescentes afastados do convívio com a família de origem, e, finalmente, para tomar decisões relativas à atribuição de guarda legal e adoção. (BRASIL, 2006, p. 26)

As recomendações do *Welfare mix* estão sendo absorvidas pelas políticas brasileiras, tanto na PNAS (BRASIL, 2005), como no próprio Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006), quando enfatizam a centralidade da família, herdando alguns elementos dessa proposta de proteção social que não articulam elementos mais amplos como as políticas de transporte público e as políticas de trabalho, reiterando a família como instituição máxima na reprodução dos cuidados, o Estado como instância mínima na provisão da proteção social e o mercado como instituição mediadora entre a família e o consumo privado de serviços (a saúde, a previdência e a educação, eram consideradas até então, na letra da lei, direitos sociais),

O Estado deve complementar os mercados naqueles setores da produção de bens e serviços em que ao setor privado não interessa entrar. Por exemplo: na produção de bens públicos; em mercados que apresentam falhas ou, ainda, em prestação de serviços sociais àqueles que não conseguem pagar por eles (UGÁ, 2004, p. 58).

A dinâmica intersetorial, legitimadora do tripé que constituiu a seguridade social, esmaeceu como um pingo d’água no deserto e tem sido substituída por uma noção, bastante simpática nos circuitos profissionais, que trata da articulação das políticas sociais por meio da instituição de “redes”. Esse termo ganha força, inclusive, entre os defensores da seguridade social pública. Esse ponto merece especial atenção por que contribui para o divórcio entre as ações vinculadas ao planejamento e/ou orçamento e as ações de execução e/ou materialização da política social. Essa separação entre formulação (responsabilidade do Estado) e implementação (responsabilidade de agências autônomas) demonstra a adaptação ao novo contexto, de ameaça à democracia, por tratar de questões políticas como se fossem objeto de conhecimento técnico²⁸².

²⁸² A incorporação desse discurso tecnicista foi pronunciada pelo ex-prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, César Maia, em sua campanha política. Ele dizia não ser um político, mas um bom administrador.

Observa-se nos debates acadêmicos, profissionais e nos conselhos de direitos uma generalização da preocupação com a intersectorialidade, que parece inócua diante da consolidação e articulação das redes²⁸³ em parceria com o “terceiro setor”. Segundo Irene Rizzini (2006, p. 112), “as redes são espaços por onde (circulam) os diversos atores da política de atendimento, que se interconectam por meio de ações ou trabalhos conjuntos”, mas com a fragmentação das políticas sociais e com o caráter focalizado e residual das mesmas, típicas do ajuste neoliberal, tanto o sistema de seguridade social constitucional, como a estratégia efetiva de rede, dificilmente, se realizarão.

A ideia de governança remete justamente para os governos procurarem apoio na sociedade civil, mantendo relações e negociando aprovações para suas práticas. A governabilidade é entendida como resultante da capacidade do governo para interagir com as instâncias democráticas (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 210).

Nesse movimento complexo da sociedade, enquanto os dispositivos constitucionais sucumbem, o conceito de “redes” apresenta uma ascensão no dicionário das políticas sociais, justamente em virtude da precarização que reduz o raio de alcance da seguridade social e do repasse progressivo da execução das políticas sociais para a sociedade civil. A própria PNAS (BRASIL, 2005), utiliza o Estado como referência global para a consolidação da “rede de assistência social” ou então como o coordenador do processo de articulação e integração que vem sendo extirpado da seguridade social²⁸⁴ há quase duas décadas. Nos fóruns e reuniões da área da criança e do adolescente a construção de “redes” parece a panaceia da solução dos conflitos relacionados ao enfrentamento das desigualdades e à aplicação de medidas protetivas. É muito comum que na assistência social, na saúde, no socio-jurídico, dentre outras áreas de atuação dos assistentes sociais isso também aconteça. Porém, é preciso atenção para as ações do Banco Mundial, para além do incentivo à participação popular, à valorização do capital social e à “governança” nos países emergentes:

É por essa perspectiva que se entende a ascensão do capital social nas políticas de desenvolvimento e alívio da pobreza do Banco Mundial, pois, ao privilegiar os valores e as redes de relações sociais dos países em desenvolvimento, o Banco estaria forjando a transferência de parte da responsabilidade pelas soluções da

²⁸³ A lógica da atuação em rede é utilitarista e pautada por formas de racionalização dos recursos humanos e financeiros. Cabe sinalizar que as dificuldades para implantação das políticas sociais não são somente de ordem orçamentária, sendo geradas também pela burocracia do Estado.

²⁸⁴ É elucidativo o texto “O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil” (WERNECK VIANNA, 2001). Behring e Boschetti (2007, p. 163-164), além de criticarem a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social em 1998, tecem breves considerações sobre a seguridade social e os paradoxos da previdência, da saúde e da assistência social.

pobreza à capacidade empreendedora das comunidades, flexibilizando, assim, o papel do Estado no financiamento das políticas sociais e ampliando o mercado e os espaços de quase-mercado nos países em desenvolvimento” (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 252).

A capacidade ideológica que o liberalismo tem de se reinventar ao longo da história do capitalismo, principalmente a partir do 2º pós-Guerra, e as supostas vantagens do livre comércio, verificadas com a globalização, exprimem, ao invés de segurança, um horizonte de incertezas. Concernentes ao mundo do trabalho, as recomendações do Banco Mundial são cirurgicamente divididas: “de um lado, estão os indivíduos que conseguem atuar no mercado – que seria o mecanismo de funcionamento “mais eficiente” da sociedade” (UGÁ, 2004, p. 58), eficiência que em terras tupiniquins se traduziu em assalariamento, informalidade, precarização e desproteção. De outro lado “estariam aqueles *incapazes* de integrar-se aos mercados – os pobres –, dos quais o Estado deve cuidar, por meio de suas políticas sociais residuais e focalizadas” (Ibidem). O engodo da inclusão e o discurso da oportunidade são ingredientes a mais no receituário do desenvolvimentismo e a progressiva substituição do Estado nacional pelo “Estado comercial”²⁸⁵ é uma projeção de aquecimento do mercado, importada sem as devidas mediações.

Todavia, o pacote de medidas do BIRD é adotado, indistintamente, em países com culturas e trajetórias bastante peculiares. Então, na obsolescência da burocracia brasileira, a “modernidade gerencial” pede passagem para “jeitinhos, violências e favores” de outrora e a retórica liberal, portanto, se metamorfoseia nas denominações: “parceria”, “governança”, “rede”, “terceiro setor”, ou então, se apropria de expressões intimamente relacionadas ao processo de democratização, como “igualdade”, “participação”, “reforma” e “autonomia” revelando assim, mesmo com a crise estrutural, o dinamismo das forças do mercado e da “mão invisível”, base de sustentação – e erosão – do capital.

A inflexão necessária é que, para além do trabalho “miúdo”, do dia a dia, dos encaminhamentos e acompanhamentos da população usuária, a luta pelo fundo público e por direitos, as batalhas pela redução da jornada de trabalho e a urgência de políticas

²⁸⁵ A tese sustentada por Richard Rosecrance (1987), em seu livro, é que um novo “conceito de negócio” faz parte da cooperação entre os Estados e que o comércio é tão importante quanto os conflitos militares na conquista de territórios: a nova ‘concepção de negócio’ das relações internacionais oferece a possibilidade de escapar de um círculo vicioso e de encontrar novas formas de cooperação entre os Estados, em que as vantagens da cooperação em geral e do comércio, em particular, são hoje tão importantes que superam amplamente as de confronto militar e as de expansão territorial (ROSECRANCE, 1987, p. 9, tradução não oficial). Texto original: *Una nueva ‘concepción comercial’ de las relaciones internacionales ofrece la posibilidad de escapar de este círculo vicioso, y de encontrar nuevas formas de cooperación entre los Estados; que las ventajas de la cooperación en general, y del comercio en particular, son hoy tan importantes que superan ampliamente a las del enfrentamiento militar y a las del expansionismo territorial”.*

nacionalmente articuladas e abrangentes despontem no horizonte de disputas na sociedade civil. A solidariedade de classe não pode ser subvertida pelos interesses do Banco Mundial, pelas disputas por editais de serviços lançados pelas prefeituras, pela participação utilitária nos espaços dos conselhos de direitos e, sendo assim, “para uma construção nessa direção é preciso reforçar os espaços de resistência e de esperança, dando sequência à luta social e consistência a um projeto nacional que vá numa direção contrária ao darwinismo social do neoliberalismo” (BEHRING, 2003, p. 260).

3.3.1 A influência do PNAS e do PNCFC na configuração dos abrigos e nos regimes de atendimento do Estatuto da Criança e do Adolescente

Antes de entrar no tópico sobre as interferências na política de atendimento, efetuadas tanto pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como pelo Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), é importante situar a arquitetura e a abrangência de tais políticas. Sendo assim, são identificados, a seguir, 7 (sete) regimes de atendimento: 1) orientação e apoio sócio-familiar; 2) apoio socioeducativo em meio aberto; 3) colocação familiar; **4) abrigo**; 5) liberdade assistida; 6) semiliberdade; 7) internação (COSTA, 2006, p. 39, grifo nosso):

Orientação e apoio sócio familiar. Deve estar subdividido em quatro pilares: I - promoção da família; II - educação para a vida familiar; III - orientação e apoio sócio familiar; IV - proteção dos membros mais vulneráveis da família;

Apoio socioeducativo em meio aberto. Geralmente é adotado de forma compensatória em detrimento da ausência de redes de ensino em tempo integral ou de políticas de apoio à convivência familiar;

Colocação familiar. Trata especificamente de colocação em família substituta nas formas de guarda, tutela e adoção. Exige conhecimentos técnicos e profissionais consolidados para as equipes que atuam;

Abrigo. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional (nova redação dada ao abrigo pela Lei nº. 12.010, de 2009) deverão adotar os seguintes princípios: I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; III - atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V - não desmembramento de grupos de irmãos; VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII - participação na vida da comunidade local; VIII - preparação gradativa para o desligamento; IX - participação de pessoas da comunidade no

processo educativo (a complexidade de um abrigo o coloca como uma das mais desafiadoras ações da política de atendimento);

Liberdade assistida. Deve funcionar ancorada no trinômio: humanidade, severidade e justiça. O adolescente que comete ato infracional deve ser informado da aplicação da medida e as equipes preparadas adequadamente para compreender as implicações éticas envolvidas no seu relacionamento com o educando, como seus familiares e demais atores sociais;

Semiliberdade. É o regime que antecede a privação de liberdade e assim como a liberdade assistida deve funcionar ancorada no trinômio: humanidade, severidade e justiça. É o regime que exige construção de parâmetros de atuação, elaboração de regimentos que amparem as equipes e adolescentes bem como garantam um trabalho social e educativo dentro da lei e não por graus indiscriminados de subjetividade do atendimento;

Internação. Além do trinômio: humanidade, severidade e justiça, a internação também está baseada em três princípios: I – Brevidade; II – Excepcionalidade e III – Respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Exige a necessidade de um regimento interno que identifique os parâmetros do atendimento, com vistas a romper com práticas arbitrárias nesses ambientes educativos. Deve-se observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes: a) oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos; b) preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente; c) diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares; d) oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal; e) oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos; f) oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos; g) propiciar escolarização e profissionalização; h) propiciar atividades culturais, esportivas e de lazer; i) propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças; j) providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem (todas as recomendações se aplicam também aos abrigos).

De todos os regimes de atendimento mencionados será dado destaque ao abrigo, ou seja, aos programas de acolhimento familiar e institucional, por circunscrever o objeto de preocupação intelectual, por delinear preceitos fundamentais do PNAS e da PNCFC e por que “a complexidade de um abrigo o coloca como uma das mais desafiadoras ações da política de atendimento”. Cabe ressaltar que a municipalização da medida de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC) é bastante recente e tem envidado esforços dos municípios, das equipes do Sistema de Garantia de Direitos e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social.

Dos princípios dos abrigos, “a preservação dos vínculos familiares” e “a promoção da reintegração familiar” são os “calcanhares de Aquiles” dos trabalhadores da área social – sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos – e o principal nó nas relações profissionais e hierárquicas, nem sempre tranquilas, entre o Executivo (representantes do Estado e das entidades da sociedade civil) e o Judiciário. Profissionais das entidades de acolhimento, como demais unidades da Proteção Social Especial, em meio à coerção do Poder Judiciário, com as

solicitações de entrega de estudos sociais e relatórios, trabalham muito pressionados e isso pode influenciar a qualidade do atendimento, o estabelecimento de redes e desvirtuar as funções das equipes técnicas da política de assistência social.

A garantia da convivência familiar e comunitária, aspecto reforçado pela PNAS (2004) e, conseqüentemente, no Sistema Único da Assistência Social (SUAS), tem no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006) a comprovação de sua relevância política por se tratar de uma articulação nacional para elaborar um documento que mostra o avanço dos debates acerca da proteção integral e a proposta de ruptura com a preocupante “cultura da institucionalização”. Os instrumentos de monitoramento e de avaliação do acolhimento, institucional e familiar, precisam ser socializados para que o planejamento governamental incorpore em seu orçamento as demandas dos usuários da política de assistência social, bem como a melhoria dos equipamentos sociais.

3.3.1.1 – Os abrigos na PNAS e no PNCFC

A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005) materializa a organização e sistematização coletiva de movimentos sociais, entidades da sociedade civil, universidades, profissionais e demais sujeitos políticos. Surge como a possibilidade de reestruturar a lógica da proteção social brasileira. Com as políticas organizadas por níveis de complexidade do atendimento e dimensão territorial do município, a proteção básica apresenta as ações voltadas para prevenção de riscos pessoal e social, fortalecendo a potencialidade das famílias e dos indivíduos.

Os principais equipamentos sociais da política que estabelece o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os serviços dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) e esses últimos são intitulados como equipamentos da Proteção Especial (de média e alta complexidade), se destinam às pessoas em situação de “risco pessoal e social”, distinguem-se da proteção básica por concentrarem-se nas situações de violações de direitos (BRASIL, 2005, p. 31).

A matricialidade sociofamiliar é outro ponto da PNAS. Do ponto de vista da política ou do que prescreve a assistência social no Brasil é um avanço, mas do ponto de vista real ou do que é constatado não é bem assim. A centralização na família vem operando ao contrário do que postula a lei e tem dado sinais de penalização, sobrecarga e autoproteção das famílias pobres, principais alvos das medidas de transferência de renda com condicionalidades e que continuam utilizando de criatividade e “jogo de cintura” para sobreviver em condições mínimas.

Embora haja o reconhecimento explícito da importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. (BRASIL, 2005, p. 41)

A família é concebida como uma instituição histórica e uma construção humana. Muitas das reflexões contemporâneas (BRUSCHINI, 1993; FREITAS, BRAGA, BARROS, 2010) se afastam daquilo que poderíamos chamar de padrão hegemônico de família. A complexidade dessas concepções contrasta com uso corrente da expressão “familiar”, geralmente utilizada para designar algo comum ou conhecido. Justamente por significar algo tão próximo do convívio humano podemos interpretá-la como uma instituição social e permeada por contradições; esse fenômeno concreto, em um primeiro momento, dificilmente é desnaturalizado, ou seja, a suposta homogeneidade eivada de dogmatismos não é objeto de crítica ou divergência.

A tendência a naturalização da família, tanto no nível do senso comum quanto da própria reflexão científica, que leva à identificação do grupo conjugal como forma básica e elementar de toda a família e à percepção do parentesco e da divisão do de papéis como fenômenos naturais, criou, durante muito tempo, obstáculos de difícil transposição para sua análise. (BRUSCHINI, 1993, p. 50).

A família é uma instituição construída historicamente, permeada por contraditórios sentimentos de (des)proteção e (des)amor, norteadas por processos educativos, regras de convivência e formas de poder. Seus laços afetivos podem ou não circunscrever relações consanguíneas e envolver diferentes graus de cuidado e reciprocidade, bem como a efetiva troca de responsabilidades entre seus membros com vistas à garantia de sua principal função social: a reprodução da força de trabalho e a mediação entre as esferas da produção e do consumo, ou seja, como “meios de subsistência adquiridos no mercado e reproduzindo a força

de trabalho que, por sua vez, seria vendida ao capital, no mercado de trabalho” (Ibidem, p. 64).

A partir do SUAS o abrigo passa a ser reconhecido por outro ordenamento jurídico, além do Estatuto da Criança e do Adolescente, e reconhecido como unidade de Proteção Especial de Alta Complexidade²⁸⁶. Deveria também ser considerado pela LDB como um espaço formativo e educativo e pelo SUS como espaço de prevenção e atenção especial ao público específico. Se fizermos uma analogia simplória com a área da saúde, onde a alta complexidade envolve, dentre outros, unidades como o Instituto Nacional do Câncer – INCA –, o abrigo, portanto, deveria ser organizado com profissionais altamente qualificados e remunerados adequadamente e com uma infraestrutura compatível com a alta complexidade exigida por esse trabalho especializado.

Há uma aproximação entre os abrigos na PNAS e no PNCFCO pontapé inicial para construção do PNCFC aconteceu no ano de 2002, com a caravana da Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados que verificou a situação dos abrigos em oito Estados brasileiros. Esses dados foram discutidos em reunião de Secretarias e Ministérios, com a participação do UNICEF. Até sua aprovação em 2006 contou com a participação de entidades da sociedade civil, de promotores, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), como também do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Nas formulações mais recentes, o PNCFC merece ser destacado por alterar as disposições originais do ECA.

Preliminarmente, cinco aspectos podem ser destacados no PNCFC: 1) é uma importante conquista no que diz respeito aos direitos humanos no Brasil; 2) o Plano rompe, ao mesmo tempo, com o discurso da pretensa “incapacidade” da família em orientar e cuidar de seus filhos, como também vai de encontro à ideologia marcante no século passado de “prender para proteger”; 3) reafirma a condição da criança e do adolescente como sujeito de direitos e não como meros objetos do intervencionismo estatal e da opressão familiar; 4) salienta uma concepção dinâmica de família com vistas a superar os modelo ideal de família nuclear burguesa e o viés autoritário patriarcal dessas famílias, pois hoje temos o

²⁸⁶ Expressão de uma nova lógica de organização do sistema centralizada na família e que apresenta níveis diferenciados de complexidade subdivididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de média e alta complexidade). Embora essa divisão pareça didática, determinada situação de vida pode esbarrar nas três modalidades de proteção assistencial, diferente do que acontece na política de saúde. De acordo com o site do Ministério da Saúde, “ALTA COMPLEXIDADE” é o conjunto de procedimentos que, no contexto do SUS, envolve alta tecnologia e alto custo, objetivando propiciar à população acesso a serviços qualificados, integrando-os demais níveis de atenção à Saúde (atenção básica e de média complexidade). Disponível em <http://portal.saude.gov.br/portal/sas/mac/area.cfm?id_area=835#> Acesso em 04/05/2011.

reconhecimento dos novos arranjos familiares e, por último, 5) acrescenta a necessidade de repensar a política de abrigos, ou seja, acolhimento institucional e de implantar o Programa Família Acolhedora, incentivando a alteração da lógica da adoção.

Não menos importantes são as estratégias de sobrevivência e as diferenças entre acolhimento, abrigamento e institucionalização. No que diz respeito ao abrigo ou ao programa de acolhimento institucional²⁸⁷, como preconiza a redação da lei 12.010/2009, verifica-se uma ênfase de determinada política sobre outras. Na Capital do Rio de Janeiro, pelo menos durante os últimos 15 anos, foi estruturada uma relação predominante da assistência social no gerenciamento dos abrigos, em detrimento de uma ação mais efetiva de outras políticas, como a saúde e a educação, de certa forma reforçando uma visão fragmentada e restritiva, reproduzida por alguns segmentos sociais, de que a proteção social está atrelada exclusiva ou prioritariamente à assistência social.

O PNCFC em linhas gerais ratifica o direito à convivência familiar e comunitária e sinaliza certa “marginalização” da política de abrigo quando sustenta a hipótese de romper com a “cultura da institucionalização de crianças e adolescentes ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente”. O documento citado expressa um significativo avanço no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes,

Crianças e adolescentes têm o direito a uma família, cujos vínculos devem ser protegidos pela sociedade e pelo Estado. Nas situações de risco e enfraquecimento desses vínculos familiares, as estratégias de atendimento deverão esgotar as possibilidades de preservação dos mesmos, aliando grupo familiar. No caso de ruptura desses vínculos, o Estado é o responsável pela proteção das crianças e dos adolescentes, incluindo o desenvolvimento de programas, projetos e estratégias que possam levar à constituição de novos vínculos familiares e comunitários, mas sempre priorizando o resgate dos vínculos originais ou, em caso de sua impossibilidade, propiciando as políticas públicas necessárias para a formação de novos vínculos que garantam o direito à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2006, p. 15).

Entretanto, esse direito não é negado à criança somente quando ela está institucionalizada em abrigo e longe da família, mas também acontece quando os familiares,

²⁸⁷ Apesar de compreender a nova denominação para abrigo, os programas de acolhimento institucional ainda expressam velhos dilemas e múltiplas manifestações da “questão social”. O acolhimento institucional diz respeito à metodologia de intervenção, principalmente para aqueles que vivem em situação de rua. Metodologia que difere contundentemente do recolhimento, prática ainda muito comum em operações de “limpeza e higienização” das ruas e pontos turísticos da cidade. A medida de proteção não se restringe somente às crianças e aos adolescentes que vivem em situação de rua, mas abrigo significa proteção e a medida de abrigo não pode ser confundida com prolongamento da permanência em entidade de atendimento característica típica das “instituições totais” (GOFFMAN, 1974).

pelos fatores vinculados à precarização das condições de vida e de trabalho, não dispõem de tempo e condições suficientes para viver em família. Portanto, os elaboradores do PNCFC compreendem que a garantia da convivência familiar e comunitária não encerra as múltiplas expressões da questão social; contudo, o grau de “satanização” dos abrigos se mostra demasiadamente exagerado, pois questões estruturais, como a pobreza extrema, a inserção precoce no mercado de trabalho, a violência e os conflitos em morros e favelas, influenciam decisivamente na fragmentação familiar e não apenas a institucionalização de longa permanência.

Desde 1990 o ECA destaca a necessidade de garantir a convivência familiar e comunitária (LIMA, 2004) e o PNCFC ressalta enfaticamente essa prioridade na agenda política. Pode parecer consensual o entendimento sobre a manutenção dos vínculos familiares e comunitários e a sua importância para a estruturação das crianças e adolescentes como sujeitos, mas o investimento público deve se estender a todas as políticas setoriais que atingem à família. O suporte do SUAS ou do PNCFC é insuficiente, tendo em vista uma realidade encoberta por discursos políticos que por vezes dirimem o papel do Estado e sobrecarregam demasiadamente a família, entendida como portadora de potencialidades e que necessita ser estimulada em suas competências e habilidades para romper com a condição desigual em que se encontra. Acontece uma “americanização da assistência”, que conjuga um repasse sutil das tarefas, antes do Estado, para as famílias pobres, e o enquadramento dessas famílias pobres em lógicas de um “*Laissez-Faire*” irracional, como a mendicância e a economia criminosa, existentes ao menos desde os séculos XVII e XVIII (descritas no item 1.1), jogando o peso sobre as famílias menos favorecidas (WACQUANT, 2001, p. 44).

Mesmo que haja o esforço e a criatividade das famílias e que se garanta um conjunto de direitos sociais, a efetividade das legislações em vigor pode ser questionada em situações como 1) a ameaça à vida e à integridade física de crianças e adolescentes que residem em bairros e demais localidades permeados pela violência e 2) a dificuldade de acesso e permanência, tantos em seus lares como nos estabelecimentos de ensino, em virtude das disputas territoriais impostas pelas facções do tráfico (LIMA, 2008b).

Todo acolhimento institucional ou abrigamento é uma forma de institucionalização, mas nem toda a forma de institucionalização pode ser considerada abrigamento ou acolhimento. Nunca é supérfluo indicar os pressupostos básicos do atendimento em abrigos presentes no ECA, e que estão em conformidade com as deliberações dos sujeitos que

compõem o Sistema de Garantia de Direitos e que elaboraram o PNCFC (BRASIL, 2006, p. 41-42). Dessa forma, os abrigos (serviços de acolhimento institucional) devem:

- estar localizados em áreas residenciais, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico, da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos;
- promover a preservação do vínculo e do contato da criança e do adolescente com a sua família de origem, salvo determinação judicial em contrário;
- manter permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude, informando à autoridade judiciária sobre a situação das crianças e adolescentes atendidos e de suas famílias;
- trabalhar pela organização de um ambiente favorável ao desenvolvimento da criança e do adolescente e estabelecimento de uma relação afetiva e estável com o cuidador. Para tanto, o atendimento deverá ser oferecido em pequenos grupos, garantindo espaços privados para a guarda de objetos pessoais e, ainda, registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e cada adolescente;
- atender crianças e adolescentes com deficiência de forma integrada às demais crianças e adolescentes, observando as normas de acessibilidade e capacitando seu corpo de funcionários para o atendimento adequado às suas demandas específicas;
- atender ambos os sexos e diferentes idades de crianças e adolescentes, a fim de preservar o vínculo entre grupo de irmãos;
- propiciar a convivência comunitária por meio do convívio com o contexto local e da utilização dos serviços disponíveis na rede para o atendimento das demandas de saúde, lazer, educação, dentre outras, evitando o isolamento social;
- preparar gradativamente a criança e o adolescente para o processo de desligamento, nos casos de reintegração à família de origem ou de encaminhamento para adoção;
- fortalecer o desenvolvimento da autonomia e a inclusão do adolescente em programas de qualificação profissional, bem como a sua inserção no mercado de trabalho, como aprendiz ou trabalhador – observadas as devidas limitações e determinações da lei nesse sentido – visando a preparação gradativa para o seu desligamento quando atingida a maioridade. Sempre que possível, ainda, o abrigo deve manter parceria com programas de Repúblicas, utilizáveis como transição para a aquisição de autonomia e independência, destinadas àqueles que atingem a maioridade no abrigo. (Ibidem)

3.3.1.2 Os abrigos e os dilemas do atendimento

Residência, casa, lar, proteção. Nesses termos, o abrigo consiste em uma medida de proteção, provisória e excepcional geralmente adotada pelo Conselho Tutelar ou pelo Juiz da Infância e da Juventude²⁸⁸. O programa de acolhimento institucional instituído de acordo com

²⁸⁸ O abrigo também é utilizável como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. Figura como uma das oito medidas de proteção que podem ser aplicadas, isoladas ou cumulativamente, seja por violação ou ameaça ocasionada por ação e omissão do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou em razão da conduta da criança e do adolescente.

a Lei 12.010/2009 e que substitui o termo abrigo em entidade, em minha opinião identifica a maneira como se dará a medida de abrigamento, ou seja, é parte de uma metodologia do trabalho social e da ação profissional articulada entre os atores da política social, vinculada preferencialmente ao público infanto-juvenil que vive nas ruas ou em situação de risco. Expressa a maneira humanizada de atuação entre equipes e o público atendido, levando em consideração que o abrigo é um espaço de convivência que deve se assemelhar a um lar acolhedor, pois abrigo não é castigo e nem moradia prolongada e absoluta.

Nessa acepção, o acolhimento ou o abrigamento são diferentes da institucionalização como tradicionalmente anunciada (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 50). Toda instituição apresenta, de maneira mais ou menos explícita, contradições fundamentais. A institucionalização é, ao mesmo tempo, proteção e coerção e apresenta graus provisórios e diferenciados de confinamento e de liberdade (BISNETO, 2006). Do ponto de vista semântico, parcela de militantes e defensores do ECA compreendem a institucionalização como uma herança das “instituições totais” (GOFFMAN, 1974), como SAM e FUNABEM, desprovidas de políticas e propostas de intervenção calcadas na manutenção dos vínculos familiares e comunitários.

A institucionalização expressa “vivência prolongada e ou permanente em entidade de proteção” e ausência de políticas de incentivo à adoção e colocação em famílias substitutas. Logo, essa caracterização foge do que o ECA pressupõe como abrigamento ou acolhimento. De acordo com o ECA o abrigo ainda é um importante e necessário mecanismo assistencial e educativo e, sendo assim, não pode ser desprezado ou marginalizado como algoz do abandono e da institucionalização prolongada de crianças e adolescentes.

Ao levantarmos estudos sobre abrigos podemos identificar uma considerável produção, principalmente de Trabalhos de Conclusão de Curso. Mas as publicações ainda são insuficientes para as demandas profissionais. Todavia, a partir de um breve levantamento, é possível observar que, mesmo em número reduzido, essas referências bibliográficas adensam a produção de conhecimento em Serviço Social e são destacadas nos processos de reflexão e formação continuada de equipes profissionais, tais como livros e brochuras (BATISTA e GUARÁ, 2010; GULASSA, 2010; BRASIL, 2009; RIZZINI, 2006 e RIZZINI e RIZZINI, 2004; CECIF, 2004; CARVALHO, 1993); teses e dissertações (FIGUEIREDO, 2012, JANCZURA, 2008; SILVA, 2008; OLIVEIRA, 2005; ROCHA, 2005; LIMA, 2004; FILGUEIRAS, 2002; ORENHA, 2001; MONTEIRO, 2000); artigos e demais publicações (CUNEO, 2009; SILVA, 2005; SANTOS, 2000). Claro que esse breve levantamento não

expressa toda a produção de conhecimento sobre abrigo (na educação, na arquitetura, na psicologia, dentre outros), traz apenas algumas indicações de referências sobre a temática e que poderão auxiliar nos estudos de outros pesquisadores.

O abrigo é um terreno fértil para análises teóricas e propostas interventivas e isso é constatado hegemonicamente nas produções acima mencionadas. Do enlace entre a ideologia da proteção e a responsabilidade da família, há uma intensificação das propostas de desinstitucionalização, com o retorno da figura do Juiz da Infância e da Juventude como ator protagônico do processo de reinserção familiar. Esse fato, não isoladamente, corrobora com a dissuasão do abrigo enquanto *lócus* privilegiado da proteção social que, para além dos arranjos familiares contemporâneos, comporta uma complexa dimensão assistencial, educativa, cultural e política. No sistema de garantia de direitos uma tendência que vem acompanhada da criação do PNCFC (BRASIL, 2006) destoa de uma concepção de totalidade, ao marginalizar o espaço do abrigo e, em linhas gerais, ao atribuir-lhe hipoteticamente o peso da ruptura dos laços familiares ou do distanciamento entre crianças e adolescentes dos seus lares de origem. A crítica sobre esta equivocada tendência, reside noutro questionamento: afinal, é possível acabar com o abrigamento ou a institucionalização de longa permanência nos marcos do capital?

Alguns discursos, incluindo a parcela da literatura específica levantada, apresentam concepções enviesadas ora pautadas por um viés messiânico, ora por viés reducionista. Mas não custa lembrar que o acolhimento institucional para crianças e adolescentes pode ser oferecido em diferentes modalidades como abrigo de permanência continuada e de permanência breve para pequenos grupos (CARVALHO, 1993), casa lar, casa de passagem e casa de acolhida. Independentemente da nomenclatura, todas estas modalidades de acolhimento constituem “programas de abrigo”, previstos no artigo 101 do ECA, inciso VII, devendo seguir os parâmetros dos artigos 90, 91, 92, 93 e 94 (no que couber) da referida Lei. São inúmeros fatores que circundam o problema do abrigamento prolongado.

A medida de abrigo pressupõe o caráter excepcional e provisório e o distanciamento das experiências de abrigamento, em relação aos dispositivos do ECA, ao longo de aproximadamente 20 anos, podem estar relacionados a vários fatores como a falta ou descompasso de regulamentos que fixem um limite de tempo de abrigamento (geralmente entre um e quatro semestres), contudo, discordo dessa fixação de tempo sem que haja um debate mais amplo. O Brasil apresenta uma configuração heterogênea e mesmo com o estabelecimento de um prazo de permanência em cada procedimento de desligamento

institucional, invariavelmente, deve-se levar em conta as diferenças das instituições, as particularidades dos municípios ou compreender como foi o processo de descentralização das políticas sociais, bem como elas estão alicerçadas do ponto de vista técnico, operativo, institucional e financeiro. Segundo Lima (2008a) as diferenças entre municípios de pequeno porte e as metrópoles ou daqueles com menor ou maior poder de arrecadação consistem na possibilidade de adequação em prazos exequíveis ou não às normativas constitucionais. Já nas palavras de Costa (2002):

Os municípios mais fracos politicamente – geralmente menores e mais frágeis também do ponto de vista financeiro – não têm meios para resistir ou adequar o processo a suas condições e interesses, acabando por assumir abruptamente parcelas proporcionalmente maiores dos encargos de prestação de serviços sociais, o que pode aprofundar as já significativas desigualdades no acesso e qualidade dos serviços. (Ibidem, p. 42)

Analogamente isso se aplica também aos abrigos, que pelo histórico de dependência das instituições confessionais e grandes orfanatos sempre foram objeto da ajuda por meio de doações e espaços privilegiados de práticas assistencialistas que enfraqueciam os direitos sociais, a responsabilidade do Estado e o papel da família²⁸⁹. O processo de reinserção familiar é uma das principais ferramentas de avaliação do abrigo e, como acontece em toda avaliação, o principal objetivo é o de “estabelecer um valor ou julgamento sobre o significado e efeitos das políticas sociais” (BOSCHETTI, 2009, p. 577).

Nessa avaliação geralmente são alinhavados os procedimentos burocrático-judiciais e as concepções cartesianas muito mais preocupadas em apresentar números e cálculos de eficiência e eficácia ou em comprovar a funcionalidade da instituição – o seu “bom funcionamento”. Por outro lado, essa avaliação deve considerar o significado desse atendimento para crianças, adolescentes e famílias, ou seja, sem negligenciar o papel político do público atendido, inclusive com fortalecimento do acompanhamento dos egressos, não como tutela que referencie uma dimensão assistencialista, mas como um elemento preventivo e de promoção social.

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e

²⁸⁹ A tensão entre o binômio ajuda/repressão versus direito social se verifica na adoção de procedimentos em que “a ideologia do “favor”, da “ajuda” e da “solidariedade” são reproduzidos cotidianamente (...) pelas autoridades governamentais, por profissionais das instituições e pela rede de voluntários em detrimento do direito social garantido pela Constituição Federal e preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente” (LIMA, 2001).

que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado. (BOSCHETTI, 2009, p. 577)

Se o processo de avaliação dos abrigos – algo epidérmico e muitas vezes inexistente – internalizasse a dimensão de totalidade, muito provavelmente, os atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) teriam elementos plausíveis para reconsiderar os reais motivos da longa permanência e os obstáculos políticos na interconexão das políticas públicas. Tem-se na reorientação política do Estado brasileiro, no início do século XXI, a adoção de “uma estratégia voltada para o mercado” (BEHRING, 2003, p. 176), com as privatizações e as alterações na administração pública. Esses programas assistenciais sobrecarregam as famílias e contribuem para constatar a insuficiência de uma rede estatal de proteção e promoção social. Sem querer reiterar generalizações, mas o fato é que as famílias pauperizadas da classe trabalhadora ainda são consideradas incapazes e denominadas de “desestruturadas” nos discursos e práticas dos trabalhadores que atuam diretamente ou na interface das medidas protetivas e, por outro lado, as condições objetivas de muitas famílias são obstaculizadas pela estrutura social desigual.

Então seriam os governos considerados capazes para enfrentar fenômenos estruturais? Esses eram alguns dos questionamentos direcionados às várias instâncias do SGD, o Conselho Tutelar, a Secretaria Municipal de Assistência Social, o Ministério Público, a universidade, os próprios adolescentes ou familiares e, principalmente, o Juizado da Infância e Juventude²⁹⁰, que, ao exigirem celeridade nos procedimentos de reinserção familiar, pressionavam, direta e indiretamente, a equipe do abrigo que atuava, muitas vezes, sem o respaldo do Poder Executivo.

Mesmo que os adolescentes permanecessem na relação triangular entre “casa, rua, instituição”, existiam também “estratégias de sobrevivência” em jogo. As legítimas *estratégias dos adolescentes* consistiam no entendimento do abrigo como um espaço de proteção social, ora como um direito social, ora como um momento transitório, ora como um espaço utilitário e intermitente. Nas abordagens das equipes, um dos discursos proferidos (“a pista tá salgada”) demonstrava o cansaço da vida nas ruas, o risco de violências ou a busca

²⁹⁰ Com a Lei 12.010 de 2009, a figura do Juiz é fortalecida e há a intensificação da “judicialização dos conflitos” com crianças e adolescentes (nas ruas, vítimas de violência ou abrigados). Essa noção “encontra-se enraizada no mundo da produção, pela subordinação da classe trabalhadora ao processo de acumulação capitalista, que lança um grande contingente de famílias na pobreza e na miséria” (FIGUEIREDO, 2012).

por oportunidades de trabalho e educação. Adolescentes enxergavam no abrigo a possibilidade de reconstruir seus projetos de vida e, em alguns casos, de construir novas relações familiares. E diante de um quadro de profundas desigualdades sociais²⁹¹, da pobreza extrema, da falta de perspectivas, das incapacidades do Poder Público e das várias faces da violência, o acesso ao abrigo se apresentava como uma saída, às vezes a última, encontrada pelos próprios para atenuar as vicissitudes da vida, o medo de “virar adulto” na proximidade de completarem dezoito anos e também de aplacar os dias de frio e de fome.

Sobre as *estratégias das famílias*, com exceção daquelas impedidas de ter acesso aos filhos em decorrência da violação de algum direito, constatava-se nos atendimentos sociais que muitas delas abdicavam da convivência familiar por motivos que iam desde a impossibilidade de responder ativamente aos apelos consumistas do mercado, como na tentativa de impedir o processo de cooptação e o perigo iminente que envolvia o aliciamento de seus filhos às facções do narcotráfico. Esses familiares relatavam que procuravam o abrigo por acreditarem “salvar os adolescentes de um mal maior”, pela dificuldade de prover a educação e criação de sua numerosa prole, principalmente dos filhos deficientes e com transtornos mentais (geralmente os segmentos mais rejeitados e com o maior tempo de permanência institucional), e por que entendiam que nesse lugar os seus filhos estariam protegidos, com acesso à profissionalização, à educação e à alimentação regular²⁹².

Consideradas instâncias da proteção social, as famílias não reproduziam em sua organização algo idealizado, e as suas precárias condições de vida, em especial das mulheres e das mães, eram resultantes da pobreza e da miséria, de desemprego, de extenuantes jornadas de trabalho (formais e informais), de condições habitacionais insalubres, de múltiplos cenários de violências. E as visitas dos familiares aos abrigos eram dificultadas ainda mais, por percorrerem grandes distâncias que, diante de um transporte público caótico e caro, impediam o deslocamento ágil e com maior frequência (entre 2001 e 2002 mais de 50% dos adolescentes do abrigo Casa da Vila eram de outros estados ou municípios). Guardando as especificidades atinentes aos contextos políticos brasileiros, existe uma “erosão da capacidade

²⁹¹ O Brasil é considerado um dos quatro países mais desiguais do mundo. O quadro das desigualdades transparece quando consideramos que mais da metade dessas crianças, adolescentes e jovens estava abaixo da linha de pobreza em 2006 (RIZZINI, 2009, p. 83).

²⁹² O fenômeno da “circulação de crianças”, expressão cunhada por Cláudia Fonseca (2006), é mencionado em Santa Bárbara (2012) e Freitas, Braga e Barros (2010). Muitas vezes as instituições são vistas como mais um espaço propício de proteção e estratégia de sobrevivência: é como se, ao deixar os filhos neste local, os estivessem deixando na casa de familiares.

da família em termos de aglutinação e regulação dos indivíduos para vida em sociedade” (SALES, 2007, p. 71).

As *estratégias das instituições*, ou seja, de algumas organizações da sociedade civil, envolviam, particularmente, a continuidade das condições sociais que justificavam a natureza de sua intervenção e essa contradição é intrínseca aos processos sociais vigentes. Nas disputas pela manutenção do financiamento público (ou privado) demandava-se às entidades prestadoras de serviços a comprovação dos resultados com a apresentação de relatórios e prestação de contas. Nesses documentos eram demonstrados os resultados qualitativos, os gastos com material de consumo, o número de assistidos ou as “metas físicas” (pessoas) atendidas etc. Quando não atingiam as metas, sob o risco de perder o financiamento (ou a per capita), muitas perpetuavam a institucionalização prolongada dos adolescentes como “estratégia de sobrevivência” das próprias instituições. Diante da fragilidade da fiscalização e do monitoramento externo das entidades de abrigo, os relatórios de gestão podiam omitir ou superestimar os dados do atendimento, com a anuência de diversos profissionais. Nas experiências de garantia de direitos e na promoção da convivência familiar e comunitária, Rizzini (2006) tece, em suas conclusões, um alerta sobre com os procedimentos técnicos, inclusive de assistentes sociais²⁹³, que sistematizam informações de acordo com os interesses dos dirigentes na manutenção do financiamento.

Diversas iniciativas focalizadas procuravam introduzir alguns instrumentos de registro e avaliação de suas atividades, mais como resposta à demanda dos financiadores. Vimos que na maioria das vezes, as equipes são responsáveis por avaliar o próprio trabalho, reunindo dados sobre os atendimentos realizados e discutindo casos (RIZZINI, 2006, p. 132).

As mazelas sociais, a população de rua, a institucionalização de longa permanência são expressões da “questão social” distantes de “um problema isolado da família”, que buscam, a sua maneira, formas de enfrentar heroicamente os efeitos perversos da crise. Como aponta Mione Sales (2007), cabe às famílias das camadas médias e populares “mover[em]-se

²⁹³ A requisição por novas habilidades e competências dos assistentes sociais, com vistas a alcançar eficiência, eficácia e produtividade, possibilita maiores possibilidades de intervir de maneira qualificada, porém também termina por pressionar os profissionais na busca desenfreada por resultados e “na análise destas condições depreende-se que há uma interferência da lógica do capital, no *modus operandi*, no conteúdo e no resultado do exercício profissional, que se limita, em muitos casos, ao cumprimento de rotinas burocráticas e de metas institucionais, influenciando nas funções, qualidade e competência do trabalho profissional, estabelecendo normas específicas e, até mesmo, à luz da lógica mercadológica, define-se as necessidade de capacitação, o ritmo e a intensidade do trabalho e os recursos (técnicos, financeiros, institucionais) disponíveis para a realização das ações profissionais” (GUERRA, 2007, p. 7).

entre uma dilacerada rede de proteção social e múltiplas e exaustivas estratégias de sobrevivência, o que concorre para tornar ainda mais frágeis os vínculos sociais e pessoais num país onde a cidadania é sonho distante” (Ibidem, p. 71). A composição das reais prioridades governamentais passa pelo orçamento e entender o orçamento é uma tarefa imprescindível no contexto atual²⁹⁴.

O planejamento de médio e longo prazos na intervenção do abrigo – previsto no Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2005) – refuta a utilização de “jeitinhos”. Nesse sistema o abrigo passa a ser reconhecido como unidade de proteção especial de alta complexidade e, numa analogia simplória com a área da saúde, (onde a alta complexidade envolve procedimentos especializados, tecnologia avançada e alto custo) percebem-se grandes diferenças. A construção ou reforma do espaço arquitetônico (de modo a garantir privacidade e um ambiente acolhedor – para equipes, usuários e familiares), a valorização permanente dos recursos humanos (com melhoria da remuneração, o processo contínuo de qualificação profissional), a adoção de uma gestão democrática (com articulações entre os atores do sistema de garantia de direitos – universidades, movimentos sociais, artistas, dentre outros), a construção do plano personalizado de atendimento, a elaboração de projetos de intervenção, a avaliação e o monitoramento frequentes são aspectos imperativos no reordenamento institucional alinhavados no Estatuto da Criança e do Adolescente, por incrível que pareça, desde sua aprovação em 1990.

Retomando o texto do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, existem três pontos, distintos e interligados, que merecem ser previamente destacados:

O primeiro está assentado no resultado do levantamento realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) em que se identifica que o perfil de pessoas abrigadas destoa do perfil de adoção, ou seja, em sua maioria são do sexo masculino (58,5%), afrodescendentes (63%) e com idade entre 7 e 15 anos de idade (61,3%). Outro destaque é que, “contrariando o senso comum”, as crianças e adolescentes abrigados não são órfãos: a maioria deles (86,7%) tem família (BRASIL, 2006, p. 61-62). Há muito tempo já se discute a alteração do perfil da população abrigada; porém, da maneira que o PNCFC vem sendo executado termina por evidenciar uma tentativa de, progressivamente, erodir as bases constitutivas do abrigo, principalmente por existir uma

²⁹⁴ Nas palavras de Cunha (1998, p.115), “orçamento é poder”. Precisamos entender o orçamento como um instrumento programático, desde o plano plurianual, passando por diretrizes orçamentárias e finalizando no orçamento anual, todos sentenciados no art.165 da Constituição Federal.

leitura equivocada, em minha opinião, que contrapõe o acolhimento institucional (abrigo) ao acolhimento familiar (família acolhedora).

O segundo revela uma mudança de eixo do reordenamento dos programas de Acolhimento Institucional, com ênfase no financiamento, desde que privilegiem a desinstitucionalização. Tal medida requer um conjunto de ações que podem ser enumeradas da seguinte maneira:

1) mudança na sistemática de financiamento das entidades de abrigo, eliminando-se formas que incentivem a manutenção desnecessária das crianças e adolescentes nas instituições – como o financiamento por criança e adolescente atendido – e incluindo-se recursos para o trabalho com a reintegração à família de origem; 2) qualificação dos profissionais que trabalham nos programas de Acolhimento Institucional; 3) estabelecimento de indicadores qualitativos e quantitativos de avaliação dos programas; 4) desenvolvimento ou incorporação de metodologias para o trabalho com famílias; 5) ênfase na prevenção do abandono e na potencialização das competências da família, baseados no reconhecimento da autonomia e dos recursos da mesma para cuidar e educar seus filhos; 6) adequação do espaço físico e do número de crianças e adolescentes atendidos em cada unidade, de forma a garantir o atendimento individualizado e em pequenos grupos; 7) adequação do espaço físico às normas de acessibilidade; e 8) articulação das entidades de programas de abrigo com a rede de serviços, considerando todo o SGD. (BRASIL, 2006, p. 72, grifos nossos)

O financiamento aparece como a primeira questão apontada na ordem de prioridades do processo de reordenamento institucional dos abrigos. Isso significa, inclusive, acabar com o valor per capita que, em determinadas circunstâncias, funciona perversamente como um elo entre a remuneração dos profissionais e a manutenção forçada de crianças e adolescentes em abrigos. De acordo com os dados de 2010 colhidos no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro²⁹⁵, enquanto o valor per capita, pago pela Prefeitura, para acolhimento institucional integral para crianças e adolescente da rede conveniada é de R\$ 500,00, o financiamento do governo Federal não chega a 10% desse valor, gira em torno de R\$ 42,00. As trezentas metas de atendimento custavam em um ano R\$ 1.951.200,00.

O terceiro ponto demonstra algumas contradições e os traços de caráter conservador. No PNCFC existem tarefas estruturais que não estão no foco desse Plano, nem fazem parte de suas “diretrizes”. A partir dessa advertência, o leitor menos atento pode acreditar que o Plano almeja proposições mais ousadas, pelo menos em um apêndice. Contudo, ao contrário do que poderia derivar de qualquer proposta reformista e transformadora, o PNCFC decepiona ao

²⁹⁵ D.O. Rio, 18 de maio de 2010, p. 34

incorporar os eixos retrógrados capitulados pelos signatários da “nova reforma sanitária” ou dos grupos de trabalho sobre os determinantes sociais na saúde²⁹⁶. O viés do “novo desenvolvimentismo” presente na saúde atravessa a assistência social e as políticas de proteção integral. O PNCFC exprime que são essenciais à consecução dos seus objetivos gerais, por exemplo: a) geração de empregos e oportunidades de renda; b) combate à pobreza e promoção da cidadania e da inclusão social; c) promoção dos direitos das minorias vítimas de preconceito e discriminação. Nas leituras das tendências presentes na política de atendimento observa-se uma sofisticada elaboração teórica que até incorporam algumas das demandas dos movimentos sociais; porém, elas caminham em uma direção liberal social que reforça o projeto societário hegemônico.

É patente que algumas tarefas estruturais, de obrigação do poder público, não estão no foco do Plano, nem fazem parte de suas “diretrizes”. A primeira é um questionamento, a partir de um cenário idealizado. Vamos supor que o Brasil conseguisse reduzir a institucionalização de longa permanência ao ponto de praticamente eliminar a existência de abrigos. Como garantir a convivência familiar se a intensificação do trabalho aumentou e se temos uma organização caótica do transporte público? É importante que haja uma discussão sobre a redução da jornada de trabalho e a melhoria das condições de mobilidade urbana, principalmente nas grandes cidades.

No fundo, a divisão social do trabalho e a divisão sexual do trabalho precisam ser levadas em consideração por todos nós, pois reafirmamos a centralidade da família, novos arranjos de família, mas ainda pensamos nas formas tradicionais de entendê-la. Qual a consequência disso?

²⁹⁶ No PNCFC é utilizada uma referência da SECRETARIA TÉCNICA DA COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE que, para o enfrentamento das desigualdades e iniquidades, se utiliza de conceitos como “patamar mínimo de existência digna” (Amartya Sen) e explica que “a debilidade dos laços de coesão social ocasionada pelas iniquidades de renda corresponde a baixos níveis de capital social e de participação política. Países com grandes iniquidades de renda, escassos níveis de coesão social e baixa participação política são os que menos investem em capital humano e em redes de apoio social que são fundamentais para a promoção e proteção da saúde individual e coletiva” (ST-CNDSS, 2006). Um contraponto á lógica dos determinantes sociais é feito por Raquel Soares na tese de doutorado defendida na UFPE. A autora situa que “a racionalidade da contrarreforma na política de saúde atual estrutura-se em três eixos centrais que se complementam: 1) Saúde e Desenvolvimento; 2) Redefinição do Público Estatal; 3) “Novos” Modelos de Gestão” (SOARES, 2010, p. 84). Mais adiante a autora afirma que no Plano Mais Saúde, desenvolvido pelo Ministério da Saúde, há uma a ênfase nos comportamentos e práticas individuais que podem incidir na responsabilização individual: “categorias e conceitos vêm sendo utilizados, como vimos nos documentos, a exemplo de “território”, “iniquidade pessoal e regional” ou “desigualdade pessoal” e “regional”. Além disso, no documento do Pacto há uma ênfase sobre as políticas que atuam diretamente nos comportamentos e práticas individuais, que são importantes, mas que, se trabalhadas de forma isolada, podem reproduzir uma lógica, no interior da política, de *responsabilização individual sobre o processo saúde-doença*” (Ibidem, p. 95, grifos nossos).

Há uma tendência cultural, religiosa, midiática, inclusive governamental, que reforça uma condição que deveria ter sido superada há muito tempo. Quando falamos em família, queremos dizer, na verdade, mulheres e mães²⁹⁷, pois ainda são elas que assumem as responsabilidades pelo cuidado, que ficam sobrecarregadas dentro e fora de casa e ainda são criminalizadas se, porventura, apresentam um comportamento considerado “pouco envolvido”, evidenciado, muitas vezes, na cultura de formação de parcela dos homens. Sem contar que mesmo com a participação masculina nos cuidados, o que redefiniria os mecanismos de solidariedade na família, tais situações dificilmente seriam contornadas, pois em muitos casos todos os membros da família estão envolvidos com as exigências do mercado de trabalho e as obrigações da vida doméstica.

As instâncias governamentais, o empresariado e a sociedade em geral ainda não incorporaram a ideia de que não basta só trabalhar e garantir o “sustento da família”, é necessário garantir a convivência e que a redução da jornada de trabalho com a manutenção da remuneração é um passo importante.

Na ausência de outros suportes institucionais e de renda auferida suficiente, capaz de gerar a autonomia financeira do núcleo familiar, constata-se a participação ativa das esposas e filhos no mercado de trabalho e na renda doméstica, dividindo com os chefes de famílias (quando os principais provedores são os homens) as exigências de reprodução social, o que conduz a uma redefinição dos padrões de hierarquia (SALES, 2007, p. 71). Nesse sentido, ao menos uma mensagem otimista é declarada na PNCFC:

O que é historicamente construído, pode ser historicamente desconstruído. Esta frase nos fecunda de esperança e nos propõe, a todos, uma missão histórica, na qual o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária pode representar um ponto de inflexão na condução das políticas voltadas às crianças e adolescentes socialmente desfavorecidos no Brasil (BRASIL, 2006, p. 48).

Mas uma indagação, antes de finalizar esse item, ainda persiste: se o Estatuto da Criança e do Adolescente norteia o referido Plano e se o objetivo deste é a garantia da

²⁹⁷ Dados do IPEA (2010) indicam que temos 35% de mulheres chefes de família (algo em torno de 22 milhões de famílias) e, atualmente, essa estimativa já deve ter sido superada. Outro fator analisado pela pesquisa é o tempo dedicado por homens e mulheres ao trabalho no mercado e aos afazeres domésticos. O estudo mostra que as mulheres de arranjos familiares com cônjuge e filhos gastam mais tempo com trabalho doméstico que aquelas que vivem apenas com os filhos. “Nesse campo dos afazeres domésticos, as transformações ocorrem muito lentamente. Apesar dos avanços no mercado de trabalho, há um núcleo duro de convenções de gênero de difícil transformação”.

convivência familiar e comunitária, por que a inflexão é conduzida às políticas voltadas para as crianças e adolescentes das classes subalternizadas?

A classe trabalhadora não pode ser subvertida pela oposição entre ricos e pobres, pois todos são trabalhadores que compartilham das mesmas agruras em relação ao tempo livre ou ao que é dedicado ao cuidado, ao carinho e à atenção: “quem trabalha pelo salário, com um horário fixo, não tem tempo [em tese] para procurar álcool, para praticar esportes ou para aludir as leis” (GRAMSCI, 1980, p. 398). Para Edmundo Dias, o trabalho, a pátria e família constituem modos da integração dos trabalhadores à ordem do capital, “mas, por outro lado, a sua existência como trabalhador coletivo pode, contraditoriamente, propiciar o seu recusar-se ao capitalismo e, daí, a possibilidade da construção de um novo bloco histórico, de um novo padrão societário (DIAS, 1999, p. 101). As crianças dos segmentos mais abastados da sociedade, de famílias de trabalhadores formais, socializadas e inseridas em ambientes permeados por exploração mão de obra e acentuada intensificação do trabalho, que transformam mães e mulheres (pais e homens, submetidos às mesmas condições) em *workaholics*²⁹⁸, que desempenham dupla e tripla jornada, que residem em regiões centrais, periféricas ou em outros municípios distantes e são submetidas aos transtornos do trânsito, que trabalham, geralmente, no comércio (ou na esfera produtiva), teriam o direito à convivência familiar e comunitária assegurado?²⁹⁹

A cultura de institucionalização tem sido enfrentada e os esforços empreendidos são louváveis; porém, ela não será resolvida simplesmente com a substituição do abrigo pelo Programa Família Acolhedora. No bojo dessa constatação, o processo de marginalização do

²⁹⁸ Inferência à gíria inglesa que caracteriza “trabalhadores compulsivos” ou “dependentes do trabalho” que, em determinados casos, beira um quadro patológico. No ambiente corporativo estimula-se o comportamento competitivo, os altos salários, a possibilidade de “melhorar o nível [financeiro] de vida”, justificam-se os esforços, impelindo, em determinados trabalhos, a sensação de um mistificador “privilégio”. Sendo assim, “vestir a camisa” ultrapassa qualquer nível de compromisso que, em princípio, todos devem ter com o trabalho. Para Gramsci (1980), a cultura do “americanismo” reforça uma sociabilidade em que o medo e o silenciamento são sentimentos presentes entre os trabalhadores: essa cultura “cria fantoches aperfeiçoados, moldados sobre um figurino retoricamente prefixado, e que cairão no nada quando cortados os fios externos que lhe darão a aparência de movimento e de vida” (Ibidem, p. 401-402).

²⁹⁹ Logicamente que a situação das crianças e dos adolescentes da classe trabalhadora e, principalmente, de seus estratos pauperizados é mais alarmante no passado que no presente. No item 1.2, são as expressões da “questão social”. Marx reproduz com acidez que, dentre outras coisas, a possibilidade estendida às mulheres para amamentarem seus filhos, possibilitaria, ao menos, que todos estariam juntos no mesmo espaço de trabalho e que agora [as mães] poderiam aprender o ofício de cozinhar, no tempo livre, mesmo que esse aprendizado não fosse colocado em prática em virtude de não existir alimento para comer (MARX, 1984, p. 23). Noutra passagem, Engels, ao descortinar a situação de classe na Inglaterra, mostra que os vínculos são cindidos por que muitos são capturados pela lógica do capital em que o amor termina sendo um sentimento secundário quando comparado ao interesse privado na reprodução social: “se a família da sociedade atual se desagrega, essa desagregação mostra justamente que, no fundo, não é o amor familiar que constitui seu vínculo substantivo, mas sim o interesse privado, necessariamente conservado nessa falsa comunidade de bens” (ENGELS, 2010, p. 184).

abrigo nas políticas sociais revela uma leitura epidérmica da realidade social, calcada em processos individuais que reforçam a responsabilização unilateral dos estratos pauperizados da classe trabalhadora, dos profissionais ou do abrigo em si. Essa leitura histórica corrobora para deslocar, da organização social vigente, os determinantes da institucionalização de longa permanência, ou seja, deve-se levar em consideração: 1) a sociedade profundamente desigual, 2) as alterações no padrão de proteção social e 3) a insuficiência de programas efetivos de auxílio às famílias brasileiras, pois pensar no trabalho com criança e adolescente nos remete à família.

É impossível abolir essas formas de abrigamento e institucionalização nos marcos do capitalismo e, por outro lado, a consolidação da lógica presente no acolhimento institucional depende de orçamentos robustos e de infraestrutura física, material e humana compatível com multiplicidade de ações exigidas, inclusive o auxílio às famílias. Portanto, os abrigos correm o risco de se perpetuarem em espaços estigmatizados, precários, com verbas e recursos insuficientes e por um viés assistencialista que reforça o ciclo de dependência institucional. É na construção, lenta e gradual, de um projeto emancipatório para a humanidade que os caminhos de superação das formas de institucionalização e das estratégias de sobrevivência serão pavimentados, assim como os da eliminação da pobreza e da desigualdade social.

4 - ANÁLISE CRÍTICA DOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O ORÇAMENTO DOS ABRIGOS (2001 a 2012)

(...) a gente precisa de roupa, tênis, tem muitos meninos que chegam da rua com roupa suja e não têm roupa para vestir e os colegas [é] que têm que emprestar. Tem abrigo que não tem material escolar e o educador tem que comprar do dinheiro dele.
 ADOLESCENTE (apud LIMA, 2004, p. 87)

Entre os anos de 2001 e 2002, [há] um aumento de cerca de 20% na procura de vagas nas instituições, por motivo de extrema pobreza: pais com fortes elos afetivos com filhos, mas que não têm como alimentá-los.
 EDUCADORA (RIZZINI, SOARES, CALDEIRA apud RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 52)

4.1 – As equipes dos abrigos e os confrontos (in)diretos com os orçamentos

Para pensar no papel político e profissional desempenhado pelas equipes dos abrigos, educadores e assistentes sociais dentre outros, é importante situar alguns aspectos que tangenciam, direta e indiretamente, o fundo público no cotidiano do trabalho.

Num episódio marcante, no período em que assumi provisoriamente (por um mês) a coordenação de um determinado abrigo, me deparei com um administrador, sério, prestativo e de enorme responsabilidade institucional. Uma das minhas atribuições burocráticas consistia na prestação de contas, realizada no dia 15 de cada mês. Contudo, no momento em que a entreguei não imaginava o que estava por vir. Quando as notas fiscais foram conferidas, a coordenadora do abrigo, que havia retornado de férias, e eu fomos chamados na administração para uma reunião. Foram explicados alguns procedimentos (a necessidade de colocar o CNPJ da entidade na nota, de efetuar o preenchimento legível dos dados, dentre outras recomendações) e, ao final, os questionamentos das advertências, realizados, em tom solene, mostraram a distância que separava a “burocracia” da “linha de frente” institucional. O administrador indagou se havíamos comprado um determinado cereal da marca *Kelloggs* e depois da nossa confirmação foi categórico ao dizer: “menino de rua não precisa de sucrilhos! Da próxima vez que algum produto supérfluo vier discriminado na nota fiscal, será descontado do salário de vocês”. Ele, provavelmente, não sabia que seguíamos as orientações

de uma profissional de nutrição e que o “trabalho pedagógico do abrigo”³⁰⁰ previa a participação das crianças e adolescentes, tanto na elaboração do cardápio semanal, como no preparo das refeições, bem como na realização das compras no supermercado – para que entendessem a totalidade do processo – e que muitos deles, por jamais terem experimentado tal produto, fizeram a solicitação que foi atendida depois da reunião de equipe e da realização dos cálculos necessários para saber se o orçamento comportava tal aquisição.

A provocação é ilustrativa, mas serve para enfatizar que o trabalho realizado como educador social³⁰¹ ou profissional de nível superior, nas ruas e nos abrigos, é um desafio permanente que aponta para formas “tradicionais” e “inovadoras” de pensar os processos educativos, a gestão democrática e a ênfase naquilo que foi denominado de “assistência educativa” (FRANCO, 1988). A “assistência educativa” é um aspecto que se aplicava às creches, mas que perpassa também o trabalho em abrigos, pois da interface contraditória entre o olhar administrativo (rígido, quantitativo, racional, insensível e economicista) e o olhar educativo-assistencial, (ideológico, qualitativo, humanizado e social) resultou um conflito que serviu para sensibilizar o burocrata-administrativo e dotar a equipe do abrigo da atenção necessária para lidar com a burocracia, com o uso eficiente dos recursos públicos e, acima de tudo, com a prestação de um atendimento qualificado e pautado pela filosofia do ECA.

A relação horizontalizada entre equipes e usuários, bem como a aproximação da burocracia junto aos adolescentes, permitiu conhecer um pouco do orçamento, intensificar e aprimorar os processos decisórios e construir coletivamente as responsabilidades em atividades de vida diária que, dada a devida proporção, como afirma Antonio Gramsci (2010),

³⁰⁰ Todo trabalho pedagógico é uma construção e constatávamos que o desperdício de alimento (e produtos de limpeza) era bastante reduzido, pois todos sabiam da logística que envolvia a aquisição, o estoque, o planejamento, a preparação e a prestação de contas dos alimentos e materiais de higiene e limpeza.

³⁰¹ Educadores sociais são sujeitos políticos fundamentais no Sistema de Garantia de Direitos. Os educadores politizam o trabalho nas ruas e dessas práxis, educam e, ao mesmo tempo, são educados, mas não ficam restritos a esse âmbito de atuação (alguns atuam em abrigos, em albergues, em repúblicas e em Conselhos Tutelares). Segundo Vérdes-Leroux (1986, p. 81) “os trabalhadores sociais são, em sua grande maioria, remunerados com fundos públicos”. O mesmo acontece com os “educadores”. A formação do “educador” expressa uma situação *sui generis*, pois nem a universidade, nem o ensino médio aferem um título ou certificação de “educador social” e as ONGs, por sua vez, embora preparadas para realizar tal formação, não são avalizadas pelo Estado. Segundo Rosilene Alvim essa “nova profissão” é constituída por militantes políticos que surgiram na miragem dos anos de 1980, oriundos de ONGs que, em algumas experiências, tinham em seus quadros advogados, psicólogos, assistentes sociais, dentre outros que desempenhavam o papel de educadores sociais (ou “educadores sociais de rua”, denominação que existe, mas que é pouco usual, pois esse profissional educa em vários espaços e contribui coletivamente com o processo formativo de seres humanos, sejam eles crianças e adolescentes ou não): “tal profissão envolve riscos e dificuldades, seja como os próprios meninos/as seja com a polícia (...) [que] é a maior responsável pelas arbitrariedades cometidas” (ALVIM, 1994, p. 167). Para alguns grupos, “meninos e meninas de rua são considerados mais difíceis, *quase irrecuperáveis*, limitando-se a dar-lhes alguma forma de assessoria jurídica” (Ibidem, p. 168, grifos nossos). Particularmente, discordo de tal afirmação, pois as dificuldades existem com todas as crianças que, em condições dignas, com profissionais qualificados e orçamentos suficientes, certamente dão respostas que atendem à condição peculiar de desenvolvimento.

“possui uma grande função político-social, já que a mediação profissional dificilmente se separa da mediação política” (Ibidem, p. 23).

No quadro de competências e habilidades exigidas na contemporaneidade, o assistente social e o psicólogo, muito embora tenham formação universitária e se diferenciem por processos de formação distintos, estão submetidos, em suas práticas, aos processos que perpassam cozinheiros e educadores sociais no ambiente do abrigo. Os educadores, por sua vez, mesmo com funções detalhadas e com cursos de formação ou capacitação oferecidos por ONGs etc., geralmente apreendem o conteúdo do trabalho no processo de execução, ou melhor, são forjados na prática profissional. Como pontuou Maria Ciavatta, “a educação pelo trabalho é um dos movimentos de política educacional que podem ser identificados na história da educação brasileira” (CIAVATTA, 2009, p. 175).

Antigamente as instituições asilares, configuradas como “instituições totais” (GOFFMAN, 1974), fomentavam a instrução e o aprendizado de artes e ofícios para órfãos e, atualmente, os abrigos não dispõem de tais atividades – por uma ruptura paradigmática com um determinado formato de institucionalização –, mas, de certa forma, servem de “laboratório”³⁰² para estagiários de Serviço Social e de Psicologia, bem como para o aprendizado de educadores sociais, principalmente para aqueles profissionais do sexo masculino que, determinados por condições históricas construídas na divisão social e sexual do trabalho, incorporaram uma concepção machista de educação, apartada dos cuidados e da educação doméstica, que, para além das competências político-ideológicas, perfaz a essência de uma dimensão do trabalho educativo em abrigos e, por conseguinte, desses educadores.

Assistentes sociais e educadores sociais têm muito em comum e o fato de o Serviço Social ser uma profissão regulamentada, que exige curso regular de nível superior e registro em conselho de classe, não reduz a importância e a interface dessa profissão com a Educação Social no espaço do abrigo. Os profissionais que atuam em abrigos geralmente recuperam algo que parece ter sido encoberto pela sombra neoconservadora e reacionária que se alastrou pela sociedade com o advento do neoliberalismo: a utopia! (GOMES, 2008).

A crise estrutural do capital rebate em várias esferas da vida social, na educação, na assistência, na cultura, dentre outras. Aliás, a convicção política em torno de um projeto societário, disseminado pelos militantes e intelectuais da área da infância, vem perdendo

³⁰² Na tese de Elaine Monteiro (2008) é evidenciado que os profissionais das ONGs contribuíram com o processo de aprendizagem dos profissionais da Prefeitura no que diz respeito à abordagem de crianças e adolescentes que viviam em situação de rua e também nos abrigos: “os educadores da ONG onde eu trabalhava deram uma espécie de *formação em serviço* aos educadores da prefeitura na abordagem dessas crianças e adolescentes nas ruas e nas atividades dos abrigos” (Ibidem, p. 102, grifos nossos).

espaço para o fisiologismo (pessoas contratadas sem o mínimo de entendimento do significado social, político e pedagógico do abrigo) e para as disputas por interesses individuais, envernizadas pelo discurso abstrato em defesa do “coletivo”, fato que Souza Filho (2013, p. 174) menciona ao criticar as relações utilitárias e os interesses particularistas entre Estado e instituições da sociedade civil.

Esses efeitos deletérios que atingiram os abrigos em seus processos educativos são acentuados com o fenômeno pragmático denominado “mcdonaldização da escola”. Tanto os abrigos como as escolas passam a privilegiar a lógica da (suposta) “empregabilidade” em detrimento de uma sociabilidade amparada em relações humanas. A fusão entre mercado e cidadania vem forçando as instituições educativas – e assistenciais – a incorporar exigências de mercado e a “funcionar como pequenas empresas produtoras de serviços [...]” (GENTILI, 2000, p. 49) que, aliadas à ofensiva da “nova indústria cultural” – edificadas na ditadura militar e confirmadas sob os desígnios neoliberais – “aparece[m] como uma nova e eficiente forma de cortar a ligação dos intelectuais com a realidade nacional popular” (COUTINHO, 2000 a, p.72). Essas questões, portanto, são algumas mediações fundamentais para pensar a política de assistência e educação e as relações sociais no abrigo.

A instância do mercado tem sido incorporada às políticas sociais e não é à toa a aparição de gestores ou ideólogos da contrarreforma prevendo aumentar a remuneração das equipes de trabalho a partir de metas de produtividade, algumas delas, geralmente, impossíveis de serem alcançadas. Ou seja, além dessas metas, perde-se a dimensão qualitativa do atendimento e se introduz “remuneração por resultados, remuneração variável” (ANASTASIA, 2008, p. 12), acirrando a disputa entre equipes sem considerar a complexidade do trabalho realizado e privilegiando os aspectos quantitativos do trabalho. A tese da “confluência perversa” (conforme o destacado no capítulo 3), defendida por Dagnino (2004), demonstra parcialmente esses processos em instituições que funcionam como serviços do mercado (e com isso prestam serviços, realizam festas, com o intuito de captar recursos que favoreçam a “sustentabilidade”).

Nos anos iniciais do século XXI há um exemplo emblemático evidenciado noutra experiência de abrigo e que traduz bem essa perversa confluência: como a “participação” extrapolou os limites do que se considerava aceitável por parte dos adolescentes no processo pedagógico do abrigo. Verificou-se que muitos meninos além de complementarem financeiramente (com os recursos provenientes de suas bolsas de estágio) o cardápio de alimentação semanal do abrigo, que, na opinião deles, não incluía alguns itens considerados

importantes (linguiça, carne seca etc.), se reuniram em uma “*assembleia informal*”, sem a participação da equipe, com intuito de criar uma espécie de “caixa de sustentação do abrigo”, para custear o valor das passagens de ônibus dos educadores sociais (LIMA, 2004, p. 87) que, diante do estado de crise institucional³⁰³, buscavam alternativas políticas para sanar as perdas ocasionadas por três meses de salários atrasados.

Medidas tomadas pela equipe do abrigo foram a denúncia de tal situação na Assembleia do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a mobilização dos adolescentes e seus familiares para as atividades políticas e a redação de uma carta para o Prefeito. A coordenação do abrigo enviou uma carta, elaborada coletivamente, apelando – com tons de dramaticidade – para o Prefeito e explicando toda a trajetória de parceria entre a Ong Se Essa Rua Fosse Minha e a SMDS, bem como as condições insalubres e precárias em que a equipe de trabalho se encontrava, tais como: 1) inexistência do repasse do subsídio conhecido como “fundinho” ou “caixinha”, utilizado em despesas correntes, em gastos cotidianos comprovados por meio de notas fiscais; 2) a interrupção na distribuição dos vales-transportes, utilizados em atividades externas e na realização de visitas domiciliares; 3) a cota de alimentação insuficiente, diante do quadro de superlotação (o abrigo chegou a atender trinta e dois adolescentes e tinha capacidade para vinte); 4) a defasagem na composição da equipe de trabalho³⁰⁴; 5) o atraso nas obras do telhado que tornava a convivência no abrigo insustentável nos dias de chuva e de frio; 6) os constantes atrasos no pagamento dos salários; 7) os problemas trabalhistas de baixa na carteira de trabalho, no repasse do 13º salário, no pagamento de férias, e, por último, 8) a redução no salário dos educadores que, com a mudança de ONG, passou de R\$ 415,00 o que já era considerado um valor defasado, para R\$ 379,00 (LIMA, 2003).

Conforme prazo estabelecido pela equipe, a carta foi enviada para o prefeito César Maia e reenviada para o secretário da pasta que respondeu da seguinte maneira, sem antes apontar qualquer saída para resolução dos impasses:

³⁰³ Além da real possibilidade de transferência dos adolescentes e fechamento do abrigo, fato que ninguém queria que acontecesse, havia um misto confuso de sentimentos, ora alegria por perceber a solidariedade de classe dos adolescentes, ora indignação por inexistir o reconhecimento, por parte da Prefeitura, do compromisso na consecução de um projeto sócio-pedagógico, paulatinamente anulado por tantas promessas e descasos. Sentíamos impotência política. Afinal, depois de tantas perdas, salariais ou de membros da equipe, percebeu-se que esse processo influenciou até mesmo as relações familiares dos profissionais do abrigo. Alguns educadores se viram obrigados a vender seus pertences: vídeo cassete, máquina fotográfica, televisão, carro... Um educador, em tom de desabafo, fez questão que constasse na carta a ser enviada ao Prefeito, uma frase que marcou toda a equipe numa reunião: “não lidamos com o caos, nós somos o caos”.

³⁰⁴ Ao invés de onze membros na equipe, ou seja, sete educadores, duas cozinheiras, uma assistente social e um coordenador. Nos momentos mais acentuados da crise, chegou a contar com apenas sete membros, sendo quatro educadores, uma cozinheira, uma assistente social e um coordenador.

Sr. Prefeito, apesar de algumas considerações do Dirigente do CEMASI [Centro Municipal de Atendimento Social Integrado] serem razoavelmente pertinentes, é estranho que só agora elas sejam feitas no momento em que pessoalmente e através de assessores de minha confiança venho constatando a realidade descrita, mas que se agrava por visíveis deficiências de gestão. Parece-me que o Dirigente tenta de forma pueril justificar problemas de empenho e de superação de dificuldades também existentes em abrigos semelhantes, com os mesmos problemas, mas minimizados por capacidade gerencial e maior empenho. A minha percepção da qualidade da gestão desse abrigo já não era boa, mas admito, que a dramaticidade do texto, causou-me pior impressão ainda, como sendo uma derradeira tentativa de justificar um desempenho insatisfatório, que eu ainda julgava possível corrigir através de intervenções diretas e pessoas de apoio às deficiências gerenciais que apresenta. Talvez esteja enganado: vou tentar, mas não sei se a relação custo/benefício se justifique (sic!). Quanto às formalizações ao MP [Ministério Público] e ao Siro [Darlan], [as] farei a partir da próxima terça-feira, quando a SMF [Secretaria Municipal de Fazenda] ficou de finalizar os pagamentos das 244 ONGs ainda não pagas.

Era de conhecimento que a equipe do abrigo não contava com a “simpatia” do Secretário e sua resposta não causou tanto espanto, apenas explicitou a concepção instrumental analítica do “gestor pusilânime”, que não se percebe como trabalhador, que fala “do alto”, quase que de forma extraterrena, revelando “prepotência política” e incapacidade de reconhecer as lacunas do atendimento ou de sequer “sensibilizar-se” com as questões urgentes apontadas (e que acontecem até hoje). Diferente das experiências de *primeiro damismo*, na qual a natureza técnica do trabalho realizado em abrigo é desconhecida e a força do assistencialismo suprime o direito social, o tom de normalidade do gestor, ao considerar o conjunto de reivindicações como “razoavelmente pertinentes”, algo que ele mesmo constatava existir em outros abrigos e considerava serem minimizadas por maior “capacidade gerencial e maior empenho”, devolve para a equipe a responsabilidade por tais situações, exigindo uma postura messiânica e voluntariosa, mesmo diante de tantos direitos trabalhistas negligenciados³⁰⁵.

Em outras palavras, não se pode perder de vista que os recursos repassados pelo Estado são precários; os técnicos e conselheiros tutelares, envolvidos na proteção das crianças e adolescentes, necessitam de uma melhor preparação; os problemas político-administrativos, jurídicos e institucionais, com os quais todos os atores sociais se veem confrontados no seu cotidiano, para a efetivação do sistema de proteção e de garantias às crianças e aos adolescentes, no Brasil, precisam ser enfrentados e solucionados (JANCZURA, 2008 a, p. 104).

³⁰⁵ Nessa situação o (saudoso) administrador que “implicava com a aquisição de sucrilhos” demonstrava, ao menos, abertura política para entender a natureza do trabalho.

Nas ruas e nos abrigos, assistentes sociais e educadores sociais são, previamente, porta-vozes das classes subalternizadas, dos oprimidos, mas também são os primeiros elos com as políticas sociais e, potencialmente, meios de canalização (ou absorção) do descontentamento desses segmentos de classe, de uma forma política organizada ou não. Entretanto, todo o esforço coletivo desses profissionais e todo potencial político dessas relações nas ruas e nos abrigos tende a se esvaziar na medida em que o Estado coopta profissionais seja na extensão de gratificações (aos servidores públicos) ou na intensificação de convênios com determinadas ONGs, obstaculizando a mobilização política que orienta a educação popular. Como esse processo pode ser identificado? Por mais um aspecto da perversa confluência eivada do conceito de “revolução passiva” gramsciano, onde o papel de protagonista, da classe trabalhadora e dos segmentos pauperizados, inexistente no bojo das transformações sociais (CIAVATTA, 2009).

Nós o identificamos no fortalecimento do Estado, no enfraquecimento da sociedade civil, na cooptação dos dirigentes políticos e intelectuais das camadas subalternas, na segregação da cultura (no duplo sentido, como restrição de acesso à cultura erudita e como desvalorização da cultura popular), no escasso peso dos aparelhos privados de hegemonia como os partidos de massa e as instituições culturais e educativas, *na ausência de políticas efetivas de educação do povo*”. (CIAVATTA, 2009, p. 174, grifos nossos)

De acordo com a direção política estratégica, ancorada na tradição marxista, desde a década de 1960/70, os assistentes sociais são instados a estabelecer alianças com os segmentos populares (e com os educadores sociais) e uma das estratégias de intervenção profissional, originárias do processo denominado por Netto (2005) como “intenção de ruptura”, consiste na realização de análise de conjuntura e institucional³⁰⁶ de forma a identificar a correlação de forças e subsidiar a operacionalização dos projetos de trabalho. O Serviço Social, a partir daí, se aproxima da educação popular, no sentido de “colocar sua prática a serviço das demandas das classes populares” (SILVA, 2007, p. 178).

Os educadores sociais e os assistentes sociais, premiados por uma intervenção de caráter “educativo” junto às crianças e aos adolescentes, são atravessados, de forma mais ou menos acentuada, pela função da coerção e do consenso. Esses aspectos, para além das dimensões educativa, assistencial, política e ética que permeiam essas profissões, exigem a capacidade argumentativa, a criatividade, o dispêndio de energia física e mental, a capacidade

³⁰⁶ Essas análises, além de demarcar as instâncias políticas, econômicas e ideológicas, descortinam os papéis e os saberes dos “atores institucionais” na divisão do trabalho e isso consiste necessariamente em apreender as instituições “como palco da luta de classes” (BISNETO, 2006, p. 64).

de ouvir, propor e, acima de tudo, filtrar aquilo que é importante, pois a predisposição ao diálogo, ao convívio e a demarcação de limites educativos nem sempre navega em mares tranquilos³⁰⁷.

O aprimoramento cotidiano do trabalho coletivo pressupõe doses generosas de democracia: são essas algumas mediações dos trabalhadores da área social com a chamada “pedagogia da autonomia” (FREIRE, 1998). Esse é o tipo de trabalho dinâmico e que não nos permite sentar em uma cadeira por muito tempo ou reproduzir veleidades e melindres, provenientes de um status acadêmico ou de relações hierarquizadas na divisão social do trabalho. Isto se aplica em menor grau aos educadores sociais e mais para os assistentes sociais (e demais profissionais de nível superior), considerados na dinâmica institucional, como “agentes privilegiados” (BISNETO, 2006):

O assistente social é solicitado não tanto pelo caráter propriamente “técnico-especializado” de suas ações, mas, antes e basicamente, pelas funções de cunho “educativo”, “moralizador” e “disciplinador” que, mediante um suporte administrativo-burocrático, exerce sobre as classes trabalhadoras, ou, mais precisamente, sobre os segmentos destas que formam a “clientela” das instituições que desenvolvem “programas sócio-assistenciais”. Radicalizando uma característica de todas as demais profissões, o assistente social aparece como o profissional da coerção e do consenso, sua ação recai no campo político. Esta é, pois, uma característica que, não lhe sendo exclusiva, aparece nele com maior intensidade (IAMAMOTO, 2002, p. 42).

A formação intelectual e a dimensão técnico-operativa do assistente social, por um lado, e a experiência de trabalho do educador social, por outro, estão assentadas em relações humanas extremamente complexas que, pelas determinações historicamente produzidas, ora se aproximam de um passado que se reinventa, ou seja, de uma institucionalidade conservadora de cariz assistencialista, ora nos impulsiona para projeções de futuro pouco prováveis, mas que são as que comportam as lutas de resistência e a pavimentação dos caminhos possíveis em direção à democracia. Salvar tudo isso envolve também o conhecimento e a disputa pelo orçamento; ou seja, para dar materialidade às ações é necessário conhecer os recursos financeiros disponíveis, sem os quais o trabalho profissional e

³⁰⁷ Os saberes necessários à prática assistencial passam também pelos saberes necessários à prática educativa e vice-versa, ou seja, os assistentes sociais envolvidos no espírito educativo e os educadores sociais entrelaçados à dimensão assistencial apresentam particularidades em seus papéis institucionais, alguns deles privativos aos assistentes sociais, contudo, no espaço dos abrigos e das ruas, todos apresentam uma competência educativa: a cozinheira, o motorista, o psicólogo, o administrativo, os auxiliares, o assistente social e os próprios educadores sociais. Nesse sentido Paulo Freire nos ensina que educar “exige liberdade e autoridade” (FREIRE, 1998, p. 117), o que não pode ser confundido com permissividade e autoritarismo.

a militância política se enfraquecem e podem se transformar numa ação voluntariosa, sem compromisso, ausente de projeção de futuro ou até mesmo num esforço em vão.

A rua é um espaço público e o abrigo, como política social, é outro espaço público em formato de casa que pressupõe, ao mesmo tempo, “envolvimento” e “desligamento”. É um espaço que incorpora, dialeticamente, a extensão e a negação da rua. O abrigo, como política social, não é um espaço passivo, burocratizado em rotinas que visem apenas garantias formais, como escolarização, acesso à saúde, realização de cursos, mas um espaço de formação política dos sujeitos³⁰⁸. A ideia central a ser destacada é que os abrigos, ao estabelecerem uma relação democrática e transparente, 1) propiciem a formação de mulheres e homens livres, 2) estimulem a crítica desses segmentos à noção de cidadania e 3) possibilitem as ferramentas necessárias para recriar os nódulos de resistência social permanente ao sistema capitalista. Em linhas gerais, que o abrigo, portanto, prepare jovens numa contratendência à dominação ideopolítica e cultural burguesa; que, ao saírem das ruas, retornem às mesmas ruas, sobretudo, de maneira organizada e travando mediações entre o aprendizado no abrigo e os elementos pulsantes da luta de classes³⁰⁹.

Aprofundar o conhecimento sobre os caminhos em que repousam os gastos sociais e a composição do financiamento e do orçamento da política de atendimento a crianças e adolescentes no Rio de Janeiro é, acima de tudo, um compromisso ético político que remonta um mosaico de preocupações intelectuais do ponto de vista profissional e militante. O trabalho investigativo aqui apresentado constitui um momento relevante para captar, ao mesmo tempo, os aspectos prescritivos das políticas de proteção social, ou seja, os elementos que envolvem os dispositivos plasmados na Constituição da República Federativa do Brasil

³⁰⁸ O sentido da formação política no espaço do abrigo é o sentido de formação humana que Antonio Gramsci atribui à “escola unitária”, projeto que tem em seu horizonte a ampliação do orçamento com vistas a favorecer a ampliação das condições materiais e efetivas da educação. “a inteira função da educação e formação das novas gerações deixa de ser privada e torna-se pública, pois somente assim ela pode abarcar todas as gerações, sem divisões de grupos ou castas” (GRAMSCI, 2010, p. 36).

³⁰⁹ A epígrafe inicial da tese é uma carta resultante do trabalho político e educativo desenvolvido no abrigo. A organização dos adolescentes nesses espaços favoreceu a composição da “Comissão Jovem na Política”. As equipes desses dois abrigos, afinadas com uma perspectiva política e crítica, fornecia os documentos e os materiais para leitura, orientava algumas discussões e atuava como facilitadora da discussão. Com a carta pronta, foi realizada a revisão ortográfica e os adolescentes percorreram outras unidades de atendimento em busca de assinaturas, encontrando resistência por parte de algumas coordenações e equipes. No entanto, os adolescentes das diversas instituições se identificaram com o conteúdo da carta, assinaram e se mobilizaram para pressionar as coordenações dos abrigos que eram atendidos a aderir ao movimento. Até que no dia 08/09/2003, na ALERJ, houve uma audiência pública sobre os recolhimentos e a *Comissão Jovens na Política* manifestou-se pela primeira vez, ganhando força de diversos profissionais e da população de rua também presente. Ao final da leitura – um dos momentos mais emocionantes da minha vida profissional – todos aplaudiram e solicitaram a adesão ao movimento que saiu vitorioso, pois conseguiu, juntamente a outras iniciativas, interromper momentaneamente os recolhimentos sistemáticos.

em 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como apontar as tendências ou características atuais das políticas sociais, explicitando a dinâmica da vida social, o orçamento da criança e do adolescente e as nuances dos governos municipais no Rio de Janeiro.

4.2 – Apontamentos sobre a atuação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

4.2.1 A constituição da Rede de Atendimento público-privada no Rio de Janeiro

Com perplexidade e humanismo, Eduardo Galeano (1979), no posfácio de seu livro, assinala que os sistemas estão organizados ao contrário e que a miséria e a injustiça social crescem na América Latina com o crescimento e desenvolvimento da economia capitalista. Enfoca que no Brasil quatro de cada dez crianças que nascem são obrigadas a converterem-se em mendigos, ladrões ou mágicos, e que a súbita prosperidade do petróleo no Equador trouxe televisão a cores em vez de escolas e hospitais. O texto do escritor uruguaio é datado historicamente, mas expressa a trágica tendência de um modelo de desenvolvimento periférico que, incapaz de superar as marcas da desigualdade, foi substituído pelo neoliberalismo acirrando ainda mais as contradições de classe.

Segundo Octávio Ianni (2004 a, p. 261) na década de 1980 a distribuição de renda no Brasil era profundamente desigual: “os 40% mais pobres detinham 9,7% da renda total, enquanto os 10% mais ricos detinham 47,9%” e, aliado a isso, cerca de 50 milhões de brasileiros sofriam em habitações insalubres, péssimas condições de saúde, desnutrição e fome. Na década de 1990, Reinaldo Gonçalves (1999), baseado nos dados do IBGE de 1990, demonstrou que os 50% mais pobres da população brasileira ficaram com a cota de apenas 11,2% da renda nacional, enquanto 1% dos mais ricos detiveram 14,6% da renda. Os índices de desigualdade e pobreza do Brasil em relação aos demais países da América Latina são alarmantes. Considerado, em 1998, a oitava maior economia mundial, o Brasil detinha “mais de 40% da população (...) abaixo da linha de pobreza, sendo que aproximadamente 20% (...) abaixo da linha de indigência” (GONÇALVES, 1999, p. 52). Os dados atuais mostram uma pequena melhora: em 2012 o país passou a ser a sexta maior economia, ultrapassando a Grã-Bretanha, e o crescimento do salário mínimo ajudou a melhorar os rendimentos na metade

inferior da pirâmide de renda: “Os 50% mais pobres ficaram com 15,2% em 2010, contra 12,7% em 2000. Os 10% que ganham mais detiveram 48,8% da renda. Já foi pior, em 2000, ficavam com 51,3%” (ALMEIDA, 2012).

A proliferação do papel das ONGs no *mainstream* governamental, como foi apontado, a partir da década de 1990, não é uma tácita coincidência, mas a comprovação da incidência das medidas de ajuste no continente sul-americano. A heterogeneidade exacerbada na área da infância e da adolescência é marcada por diferentes intervenções que perpassam pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), englobam as tradicionais ações religiosas, de diversos matizes, e contemplam iniciativas de associações comunitárias e daquelas vinculadas aos organismos internacionais. O próprio início do trabalho da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS –, em 1979, incorporou um pouco das diretrizes desenvolvimentistas (Desenvolvimento Econômico e Social para América Latina – DESAL), com ênfase na participação comunitária.

O eixo principal dessa política, até 1994, assentava-se sobre a participação comunitária, através da ênfase na condução de propostas vinculadas às lideranças locais, de organizações de base, associações de moradores e instituições filantrópicas. A SMDS nesse período tinha como orientação geral uma atuação voltada para as “ideias de desenvolvimento” difundidas pelo DESAL (ORENHA, 2001, p. 42).

Com a criação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), no final da década de 1980, evidencia-se um contraponto à lógica neoliberal, pois essa associação expressou uma tentativa de demarcar o posicionamento crítico das ONGs, comumente atreladas ao “terceiro setor” (MONTAÑO, 2005) pelo discurso hegemônico. Embora esse período seja, pontualmente, identificado como “a década perdida” em virtude do processo de estagnação econômica no Brasil, para as ONGs foi “a década de encontro e aglutinação”, que demarca uma espécie de “confluência perversa” (DAGNINO, 2004)³¹⁰. O Encontro dessas instituições se deu em virtude de articular o peso político de ONGs antigas, com outras recém-criadas e que, no decorrer de 1990, se extinguíram devido a vários motivos.

Os dados expostos por Tatiana Dahmer Pereira (2000, p. 34) mostram que, do total de filiadas à ABONG, um terço foram fundadas entre o início de 1960 e o final de 1970 e mais de 50% ao longo da década de 1980. A aglutinação observada, para além de uma questão “corporativa”, se esboçou em torno de um posicionamento crítico no delineamento de um

³¹⁰ Esse assunto foi tratado no item 2.2.2 e retornará pontualmente nesse capítulo para demarcar as contradições que envolvem as políticas sociais, em especial a política de assistência, bem como a execução das políticas de abrigo.

projeto político para o país, principalmente entre os anos de 1994 e 1998; o número de ONGs cadastradas nesse período cresceu substantivamente, algo em torno de aproximadamente 30% (Ibidem, p. 33).

O nascimento da ABONG é fruto de um forte debate entre entidades de grande porte já em finais da década de 80, as quais impulsionam sua criação. Mas a formulação desses critérios mais gerais em seu estatuto de fundação expressa um produto parcial desse pacto para conformação de um campo de ONGs e aparece claramente nos critérios de filiação. Em seu Estatuto (1991), consta que a ABONG aceita como filiadas somente ONGs que: “(I) sejam autônomas frente ao Estado, às igrejas, aos partidos políticos e aos movimentos sociais; (II) mantenham compromisso com a constituição de uma sociedade democrática, incluindo o respeito à diversidade e ao pluralismo; (III) tenham caráter público em relação aos seus objetivos e ação; (IV) possuam personalidade jurídica própria como sociedade civil sem fins lucrativos; e (V) tenham ao menos dois anos de experiência comprovada” (PEREIRA, T.D, 2000, p. 34-35).

As ONGs criadas antes da década de 1990 apresentam perfis distintos daquelas que foram criadas paralelamente ao advento do neoliberalismo no Brasil. Nestas últimas, as relações com os movimentos de resistência à ditadura e os compromissos com os critérios da ABONG são dissipados e segundo Silva (2006, p. 53), “ao invés de lutarem por uma ampliação do Estado, acabaram por pregar um anti-estatismo reforçado por uma perspectiva que alimenta a concepção de que tudo o que é governamental é ruim”.

A competitividade entre as entidades na sociedade civil é um fator que pode contribuir para qualificar ou desqualificar o conteúdo da ação profissional, isto por que a autonomia dessas organizações, em relação ao Estado, começou a diminuir e em alguns casos inexistia, principalmente quando se verificava a destinação de recursos públicos gerenciados por essas entidades e, ao mesmo tempo, a redução substancial da infraestrutura governamental.

Em situações como essa, a multiplicidade de fontes de financiamento gera uma espécie de “plurifinanciamento” que, além de insuficiente, aparece diluído. Comumente isso se aplica às parecerias realizadas entre município e algumas entidades da sociedade civil, o que dificulta a compreensão sobre o que é dinheiro público e privado. Além disso, essas entidades, ao lançarem mão de expedientes nebulosos e prejudicarem a transparência na prestação de contas³¹¹, impedem ou demandam um árduo esforço de compreensão do que é destinado para crianças e adolescentes, e mais especificamente para a política de abrigo, pois,

³¹¹ O exemplo pode ser dado pela Controladoria Geral da União (CGU), que também questiona os mesmos expedientes “fantasmas e fraudulentos” e o mau uso das verbas públicas (do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, o FUNDEB) por parte dos estados e municípios (MALTCHIK e WEBER, 2011, p. 3).

em uma primeira análise, ainda há nessa complexa composição diferentes formas de financiamento, oriundas de diferentes secretarias de governo.

Para garantir um parâmetro do que é “plurifinanciamento”, em pesquisa desenvolvida pela ONG Excola, em parceria com a Rede Rio Criança, de 454 instituições cadastradas no CMDCA-Rio, apenas 20 desenvolviam algum tipo de ação junto às crianças e adolescentes em situação de rua e, destas, somente 13 faziam abordagem nas ruas (SOUZA e OLIVEIRA, 2007, p. 67). Do financiamento das 20 ONGs pesquisadas temos os seguintes resultados: 20,31% de agências internacionais; 18,75% de doações; 12,50% do Poder Público na esfera federal; 10,93% do CMDCA; 9,37 do poder público na esfera municipal; 7,81% do setor empresarial, do poder público na esfera estadual e de outros; 4,68% do poder público internacional (Ibidem).

O DNA do governo FHC, em meados da década de 1990 e no início do século XXI, esteve presente na condução política dos governos municipais do Rio de Janeiro. A “reforma gerencial” implantada por Bresser Pereira foi nefasta por vários motivos: por transferir, como estratégia de ajuste, as ações sociais para o campo da sociedade civil; por impedir a consolidação da esfera pública, conforme preconiza a Carta Magna; e outros argumentos utilizados pelos autores da tradição crítica (WERNECK VIANNA, 1998, 2001; BEHRING, 2003, 2011; PEREIRA, 2000, 2004).

Carlos Montaña (2005) aponta alguns elementos que explicam o crescimento do “terceiro setor”, mas que mesmo assim são insuficientes para entender a complexidade que se abateu sobre as entidades da sociedade civil. A reorientação dos financiamentos internacionais, observada nos governos Fernando Henrique, ao contrário, prejudicou instituições importantes que desenvolviam atendimentos alternativos e contribuíram para a construção do ECA, e reduziu ainda mais a autonomia política dessas entidades frente ao governo. Há uma passagem que expressa bem a relativa perda da autonomia e a (im)possibilidade de manter um discurso crítico e politizado:

A título de ilustração desse comprometimento no campo da mobilização política, lembro-me de uma reunião no ano de 1995, na Câmara de Vereadores, na qual a Secretária de Desenvolvimento Social, Wanda Engel, e o então Juiz da Segunda Vara da Infância e Juventude, Siro Darlan, se reuniram com representantes da sociedade civil para discutir o polêmico decreto do prefeito César Maia que determinava o recolhimento de crianças das ruas após uma determinada hora da noite. A Secretária, representando o prefeito, defendia o decreto e o Juiz, na tentativa de preservar o ECA, repudiava-o, uma vez que ele reeditava uma medida existente no antigo *Código de Menores*. Na ocasião, todas as ongs presentes se manifestaram contra o decreto. A diferença, no entanto, na forma de manifestação mudava substancialmente em decorrência da relação estabelecida entre elas e a SMDS. Ao se

pronunciarem, quase todas as organizações faziam uma introdução em seus discursos ressaltando a relevância do trabalho desenvolvido pela Secretaria e depois se posicionavam contra o decreto, uma vez que ele representava um retrocesso diante das conquistas do *Movimento* que elas mesmas haviam protagonizado. O CEAP, talvez uma das únicas ongs presentes que não recebia recurso da Secretaria, representado por Ivanir dos Santos, ilustrou muito bem essa relação de dependência quando iniciou o seu discurso dizendo que como ele não era filho adotivo, ia se manifestar diretamente, explicitando o seu repúdio ao tal decreto sem maiores introduções porque ele era radicalmente contra todos os anos de luta do *Movimento* pelos direitos da criança e do adolescente. (MONTEIRO, 2008, p. 174-175, grifos nossos)

A própria denominação socialdemocrata (partido do então Presidente da República), que segundo Carlos Nelson Coutinho (2002) não foi coerente com os ideais reformistas, principalmente no Brasil, onde já nasceu “contrarreformista”, contribuiu sobremaneira para reduzir o financiamento internacional das ONGs, efetuando, além da precarização a despolitização dessas entidades, um redirecionamento das relações entre Estado e sociedade civil.

Com a redução do financiamento efetuado pelas entidades internacionais às ONGs brasileiras, o governo implementou, seguindo a lógica da reforma de Bresser Pereira, formatos de terceirização dos serviços socioassistenciais, culturais, educacionais, sem o “engessamento” propiciado pelo funcionalismo público e com a flexibilidade (e criatividade) encontrada na sociedade civil, dotando essas entidades da mesma dependência institucional que os segmentos pobres da classe trabalhadora têm das políticas assistenciais³¹². Com isso, o governo conseguiu forjar uma base de sustentação contrária ao embate e à crítica ao governo, a partir das políticas assistenciais, justamente por atrelar a continuidade do financiamento – numa manifestação moderna do clientelismo – a uma suposta lealdade política que não poderia expor as lacunas do governo. Ou, então, criando uma falsa sensação de gestão participativa e pactuando compromissos, em curto e médio prazo, em que todos sairiam ganhando: o governo, por um lado, diminuiu a aspereza da crítica e dos embates com algumas entidades da sociedade civil; estas, por outro lado, tinham garantidas a sustentação de seus financiamentos e dos postos de emprego, ainda mais num cenário de dominância do desemprego e do trabalho precário³¹³.

³¹² Um fato que merece maior aprofundamento é o impacto que as políticas sociais de combate à pobreza têm no Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, que diminuiu, porém não deixou de realizar, ações radicalizadas nos últimos governos.

³¹³ Dados recentes publicizados pelo Conselho Federal de Serviço Social demonstram que “de acordo com dados do DIEESE de fevereiro de 2010, o salário mínimo necessário deveria ser de R\$ 2.003,30. Contudo, o salário mínimo do país hoje é de R\$ 510,00. Ainda segundo o DIEESE, a cesta básica nacional compromete 43,91% do salário mínimo em vigor no país. As estatísticas sobre o desemprego, que na verdade encobrem o fenômeno

Um depoimento colhido na tese de Elaine Monteiro (2008, p. 172), sobre a cooperação internacional, é bastante revelador:

O outro problema, esse mais concreto, foi a mudança na ordem da cooperação internacional (...). Primeiro porque o volume de recursos da cooperação internacional começou a diminuir; segundo, além de diminuir, começou a ser destinado para outras localidades, como por exemplo, o Leste Europeu. Em 89, com a queda do Muro de Berlim e o desmantelamento do sistema comunista do Leste Europeu, abriu esse lugar para uma série de necessidades que antes eram veladas. Então, a cooperação também passou a se dirigir para isso aí, muitos saíram daqui da América Latina, especialmente do Brasil, porque identificaram, a partir de 94, um governo que supostamente seria social democrata. Bom, isso eles nos falaram explicitamente: “Vocês têm um presidente social democrata, um partido social democrata, portanto, investe no social”. Por mais que nós disséssemos que isso era uma grande falácia, porque de social democrata só havia o nome do partido, isso não colou, não produziu efeitos concretos. Então, eles diminuíram o volume de financiamentos no Brasil, alguns se retiraram do sul e do sudeste, migraram mais para o norte e nordeste (depoimento de José Ricardo, da Fundação Bento Rubião).

O governo César Maia, em sua primeira gestão (1993-1996), foi o responsável por criar os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares, bem como foi o responsável pela implantação da nova política de atendimento à criança e ao adolescente na cidade do Rio de Janeiro; por isso, corrobora-se a afirmação de que “a década de 90 é a década do desafio. A década para criar as condições institucionais para a plena efetivação do ECA” (SOUZA FILHO e MAGALHÃES, 1995). Por intermédio da Secretária de Desenvolvimento Social, Wanda Engel Aduan, em 1994, foram iniciadas as parcerias e terceirizações com as organizações da sociedade civil, estratégias de execução da política de assistência social que existem até hoje na cidade do Rio de Janeiro.

A pioneira nas ações de abordagem a crianças e adolescentes em situação de rua, no Rio de Janeiro, foi a Associação Beneficente São Martinho (ABSM), que posteriormente disseminou seu conhecimento e atuação para outras ONGs que também desenvolviam o mesmo trabalho com crianças e adolescentes pobres dos estratos pauperizados da classe trabalhadora. A ABSM é uma organização não governamental, filantrópica, sem fins lucrativos, ligada à Província Carmelitana de Santo Elias, que iniciou seu Programa de atendimento, intitulado “Ao Encontro dos Meninos de Rua”, nas escadarias da Catedral do Rio de Janeiro por volta de 1984. Durante 15 anos seu trabalho cresceu substantivamente e nos anos 2000 uma crise aguda se abateu sobre a instituição, diminuindo a capilaridade de sua

muito mais do que revela, indicam que mais de 2,6 milhões de pessoas estão sem emprego, o que equivale a 13% da População Economicamente Ativa (PEA) do país. Cabe ressaltar ainda que de acordo com dados do próprio governo federal, via IBGE (PNAD, 2008), o trabalho desprotegido, ou melhor dizendo, o trabalho precário, atinge 47,9% da PEA brasileira” (PEREIRA e CORDEIRO, 2010).

atuação, mas que ainda é uma referência no trabalho com crianças e adolescentes. Seu trabalho se apoiava em quatro linhas de atuação: 1) a linha emergencial (com crianças e adolescentes em situação de rua – eram 120 atendimentos distribuídos em 5 casas-abrigo³¹⁴); 2) a linha preventiva (com crianças e adolescentes em favelas e por meio de projetos de iniciação ao mundo do trabalho); de formação (com equipes voltadas à capacitação e formação permanente dos seus quadros profissionais) e de defesa (com a atuação do Centro de Defesa Dom Luciano Mendes e todo trabalho de garantia de direitos de crianças e adolescentes).

A crise da São Martinho não é o objeto de análise da tese, mas pode ser explicada também pela edificação de uma nova realidade de gerenciamento dos programas sociais que culminaram na adoção de programas de “qualidade total” (Programa SOL – Saúde, Organização e Limpeza – é um exemplo), “racionalização dos gastos”, salientada pela confusão das tendências neoliberais e de mercado que erodiram as bases constitutivas do trabalho institucional, não apenas da São Martinho, mas de outras instituições.

Agora, hoje, eu acho que a gente está num momento muito confuso, hoje está tudo diferente, está difícil traçar marcos, as ongs estão passando por dificuldades financeiras terríveis, os projetos estão fechando, os profissionais, os formuladores, os teóricos estão saindo das ongs, elas já não ocupam tanto espaço de ponta nos Conselhos; outras instituições, aquelas da trajetória assistencialista, estão ocupando o espaço que está sendo deixada pelas ongs e as ongs estão começando a entrar a reboque do Estado porque não têm alternativa de sobrevivência financeira (...). Até dois anos atrás a gente vivia aquele momento onde era possível que a Prefeitura do Rio de Janeiro procurasse o Bento Rubião porque reconhecia que o Bento tinha uma experiência legal, no sentido de que é boa, é importante na área de atendimento “x”. Até dois anos atrás isso acontecia - o governo procurava o projeto Axé na Bahia, procurava o Gajop, no Recife, procurava o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Hoje, ele não procura mais. **São as instituições que, para manter os seus projetos, procuram, só que o governo não está interessado em financiar o que as entidades fazem, está interessado em que as entidades executem o que ele quer. Então, acho que hoje o quadro é bem confuso.** (Depoimento de José Ricardo, da Fundação Bento Rubião, apud MONTEIRO, 2008, p. 135, grifos nossos)

O “plurifinanciamento” das ONGs que executavam a política de abrigo do Rio de Janeiro por parte do governo municipal e estadual, envolvia entidades financiadas, concomitantemente, por organismos estrangeiros, por empresas, por igrejas e por doações de pessoas físicas e jurídicas. No entanto, com a retração do Estado para a área social, com o

³¹⁴ A Prefeitura do Rio de Janeiro, ao realizar o convênio de “Apoio Nutricional” com entidades da sociedade civil, estabelecia como contrapartida 20% das vagas dessas instituições para os encaminhamentos realizados pela Prefeitura. Mas isso era muito confuso, pois o trabalho de reinserção familiar dos abrigos era bastante distinto e os recursos públicos, então investidos nessas ONGs eram destinados, indiscriminadamente, tanto em projetos pedagógicos conhecidos e qualificados, como em projetos de trabalho questionáveis.

surgimento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as determinações constitucionais (que regulamentavam as doações de pessoas físicas e jurídicas, prevendo a dedução do Imposto de Renda), verificou-se o esmaecimento do financiamento de muitas ONGs³¹⁵, que passaram a ser financiadas pelos mesmos recursos destinados às escolas municipais e às unidades de saúde mantidas pela Prefeitura, com um pequeno detalhe: praticamente inexistiam funcionários públicos concursados atuando nos abrigos; estima-se, aproximadamente, que as assistentes sociais concursadas (até o ano de 2003), lotadas na SMDS, eram 20 (vinte) profissionais.

Atualmente, de acordo com os dados do site do Ministério de Desenvolvimento Social, existem aproximadamente 1100 assistentes sociais concursados, o que é uma conquista (parcial), pois a política de assistência social não se resume ao corpo técnico concursado. O lado positivo é que sem tanta rotatividade de profissionais tem-se a possibilidade de se alterar a correlação de forças dotando a SMDS da capacidade de planejar em curto, médio e longo prazos, permitindo iniciar um processo de monitoramento e avaliação, contribuindo para consolidar o SUAS numa perspectiva democrática. Mas, por outro lado, a conquista é parcial, pois alguns gestores continuam a exigir “mágica” sem oferecer condições de trabalho e infraestrutura. Com isso, a viabilidade de operacionalização da política de assistência social no Rio de Janeiro, processo longo e duradouro, é sintonizada por altos e baixos, contradições e contrastes que se explicam pela condução política do gestor, mas também pela articulação dos profissionais da ponta ou ligados mais diretamente à execução com outras instâncias sociais.

Em 1997, no final da primeira gestão de César Maia, a SMDS contava com 13 abrigos da “rede própria” (com 354 vagas) e 27 abrigos conveniados (com 197 vagas), seja por meio de “convênios integrais” ou “apoio nutricional”, totalizando 551 vagas para atendimentos, somente nesses abrigos. Cabe ressaltar que os abrigos com convênios de apoio nutricional atendiam em média a 20% das metas demandadas pela Prefeitura, ou seja, se o abrigo tinha capacidade para atender 20 crianças e adolescentes, pelo menos 04 vagas deveriam ser destinadas aos encaminhamentos da SMDS.

³¹⁵ Lígia Costa Leite, ao mencionar a diminuição do financiamento de algumas entidades que prestavam atendimento às crianças e adolescentes no Rio, explica que o ECA, ao normatizar as formas de financiamento nacional, concentradas e distribuídas pelos Conselhos, contribuiu para retração de pedidos de financiamentos de muitas entidades que não preenchiam os critérios estipulados na política de atendimento: “muitas entidades não preencheram os critérios básicos exigidos, ações esparsas e pontuais passaram a ter dificuldades para receber oficialmente verbas e doações” (LEITE, 2001, p. 70-71).

Quinze anos depois, em 2012, a Prefeitura do Rio, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social implementa a política de abrigo para crianças e adolescentes utilizando o que se convencionou chamar de “rede própria” que, excetuando os abrigos de família, conta com 10 abrigos (com 280 vagas) e da rede privada, com 52 abrigos, sendo 15 abrigos conveniados à prefeitura (com 505 vagas). De acordo com o censo semestral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, divulgado pelo Módulo Criança Adolescente – MCA (2012) –, foram atendidas no primeiro semestre de 2012 o total de 1073 crianças e adolescentes; mas cabe ressaltar que a intermediação por entidades da sociedade civil se verificou em todas as unidades que prestam o atendimento mencionado (OPJ, Centro Comunitário Lídia dos Santos, Central de Oportunidades e CIEDS). São resguardadas algumas peculiaridades nessa relação³¹⁶ e, no caso dos abrigos para crianças e adolescentes, por exemplo, o grande diferencial é que as equipes da “rede própria” são constituídas por assistentes sociais, por agentes comunitários³¹⁷ e por Coordenações de equipe que são do quadro próprio da Prefeitura, ou seja, concursados.

4.2.2 Criação e fim do Programa “Vem Pra Casa” – César Maia (2001-2004).

Na gestão 2001-2004, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, tivemos a passagem de três secretários de Desenvolvimento Social: Marco Antonio de Moura Vales (janeiro de 2001 a dezembro de 2002), Wagner Huckleberry Siqueira (janeiro a outubro de 2003) e Marcelo Garcia Vargens (novembro de 2003 a dezembro de 2004). Embora a pesquisa sobre orçamento enfoque o ano fiscal de 2002, ao longo do trabalho serão descritos alguns aspectos importantes que tangenciaram as ações políticas dos três secretários em questão.

Para entender as ações da SMDS no início do século XXI é preciso resgatar um pouco do processo de reestruturação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social na década

³¹⁶ Entre 2003 e 2004 algumas entidades da sociedade civil que prestavam serviços à Prefeitura eram contratadas por “carta convite”, ou seja, não foram submetidas a licitação pública. Existem muitas explicações para tal procedimento gerencial, como, por exemplo, a urgência na prestação de serviços, as exigências burocráticas e o reduzido número de instituições que conseguiam apresentar toda a documentação atualizada e devidamente em dia. Não é possível afirmar que as práticas atuais, das duas últimas gestões, tenham sido encaminhadas dessa forma, mas elas carecem de monitoramento e transparência.

³¹⁷ Esses profissionais, oriundos das creches comunitárias, foram realocados e reaproveitados na assistência social (em Conselhos Tutelares e em abrigos), pois as creches passaram a ser responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

de 1990, que pode ser traduzido, de maneira geral, em pelo menos dois movimentos. Um, que demarca a noção de “confluência perversa”, que permitiu o protagonismo das entidades da sociedade civil que desenvolviam um trabalho alternativo; e outro que expressa uma transição do “desenvolvimentismo” para o neoliberalismo e que teve seu ápice, contraditoriamente, com a criação do Programa “Vem Pra Casa Criança”, em 1994 (SOUZA FILHO e MAGALHÃES, 1995). A partir das diretrizes gerais da Secretaria e do Programa, todas as ações para o atendimento de crianças, adolescentes e seus familiares, em situação de rua, são delineadas por articulações entre Estado e sociedade civil, demarcando um paradoxo entre uma proposta ousada, intersetorial e democrática, mas delineada dentro da lógica de um governo liberal social cumpridor das medidas de ajuste e afinado com o viés contrarreformista de FHC.

Logo após a promulgação da Constituição de 1988 e, com ela, a impossibilidade de contratação de pessoal sem concurso público, a SMDS passa a adotar uma política de convênios com as ONGs, associações, entidades filantrópicas, entre outros. Vemos aqui que a então gestão da Prefeitura do Rio de Janeiro passa a adotar uma orientação do governo federal e suas propostas de “modernização” do aparelho estatal, consequência da imposição feita pelo ajuste neoliberal através do FMI aos países da América Latina, que dentre outras, era a redução do número do funcionalismo como requisito fundamental para a reforma do Estado. (ORENHA, 2001, p. 42)

Interpretando as considerações sobre os desafios à reconstrução do espaço público, ao final da década de 1980, o autor menciona as mudanças na sociedade capitalista que, do ponto de vista objetivo, precisavam levar em consideração as alterações no processo produtivo e, do ponto de vista subjetivo, o “desmoronamento das experiências de socialismo de estado e a ofensiva liberal-conservadora que, através dos governos Thatcher, Reagan e Kohl, impõe ao mundo uma hegemonia ideológica” (SOUZA FILHO, 1999, p. 102).

Observa-se que no Brasil algumas experiências de construção do espaço público, como o Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescente (CMDCA-Rio) e o Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescente (CONANDA) se contrapunham aos padrões minimalistas cerceadores dos direitos sociais. As legislações (ECA, LOS, LOAS), do ponto de vista normativo foram fundamentais para ratificar as propostas constitucionais de descentralização político-administrativa. Os princípios de cooperação democrática, tangenciados por organizações da sociedade civil, foram capturados pelos governos neoliberais que subverteram por completo a lógica do que poderia ser considerada uma “parceria”, sem a subserviência ao mercado, por exemplo, ou com o fortalecimento do

Estado, “consolidando-o como o agente estratégico central para implantação de políticas públicas” (SOUZA FILHO, 1999, p. 107).

A relação de parceria não pode afetar as identidades institucionais, ou seja, as diferenças devem ser preservadas, pois são elas que propiciam a interlocução democrática. A responsabilidade estatal, em relação às políticas públicas, não pode ser diluída pela existência de parceria com a sociedade civil. Tampouco a capacidade crítica e reivindicatória da sociedade civil pode ser abafada por tal modalidade de execução das políticas públicas. (Ibidem)

Esse programa passou por alguns ajustes e mudanças ao longo da década de 1990 e a partir daí podemos identificar na gestão de César Maia as seguintes considerações.

Os “abrigos de permanência continuada” (CARVALHO, 1993) eram denominados de “casa de acolhida”, nomeação diferente dada ao abrigo, por identificar uma metodologia do atendimento social. Surge dos debates realizados por sujeitos políticos que construíram, nos primeiros anos da década de 1990, o “Programa Vem Pra Casa Criança” e que depois mudou para “Vem Para Casa” (pois envolvia também a população adulta). Os profissionais da área pensaram em modalidades diferenciadas de atendimento, de acordo com a realidade do município do Rio de Janeiro e as necessidades do público atendido. Então, integravam a política de atendimento os seguintes processos³¹⁸:

Abordagem – Foi pautada como parte do Programa *Vem pra casa criança!* Desde 1993, consistia na saída processual das ruas ou no início do “namoro pedagógico”, apresentação de alternativas possíveis às ruas, com encaminhamentos para os Centros de Atendimento Municipais Integrados – CEMASIs. Contrariando práticas históricas de recolhimento e limpeza eugênica, a processualidade da abordagem nas ruas implicava na persuasão e sensibilização das crianças e adolescentes, visando o acolhimento em abrigo e a garantia de seus direitos fundamentais.

Porém, esse processo, intermitentemente, era atravessado pela lógica do recolhimento³¹⁹, com operações da Fundação para Infância e Adolescência – FIA; Secretaria

³¹⁸ Maior esclarecimento sobre o debate que trata da processualidade do atendimento pode ser encontrado no subcapítulo – 3.2.2 – Abrigo em entidade como medida de proteção, mas proteção pra quem? Desafios e perspectivas da proposta educativa dos abrigos (LIMA, 2004, p. 118-129) ou então nas Modalidades de Atendimento do Programa Vem Pra Casa Criança (SOUZA FILHO e MAGALHÃES, 1995, p. 35).

³¹⁹ No ano de 1995, na Câmara de Vereadores, a secretária de Desenvolvimento Social, Wanda Engel, e o então Juiz da Segunda Vara da Infância e Juventude, Siro Darlan, se reuniram com representantes da sociedade civil para discutir o polêmico decreto do prefeito César Maia que determinava o recolhimento de crianças das ruas após uma determinada hora da noite. A secretária, representando o prefeito, defendia o decreto e o Juiz, na tentativa de preservar o ECA, repudiava-o, uma vez que ele reeditava uma medida existente no antigo *Código de Menores*. Na ocasião, todas as ONGs presentes se manifestaram contra o decreto. A diferença, no entanto, na

Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS; Guarda Municipal – GM-Rio; Juizado da Infância e da Juventude – JIJ/1ª Comarca – e, às vezes, contava com o acompanhamento da Polícia Militar – PMERJ. As ações de abordagem de instituições como a São Martinho, Escola, Se Essa Rua Fosse Minha, dentre outras, existiam, mas não havia uma coordenação integrada de ações em relação às atividades realizadas pela SMDS.

Central de Recepção ou Triagem – era a “porta de entrada” da política de atendimento, promovendo a recepção do público que vinha diretamente das ruas ou não. Buscava-se agilidade nos encaminhamentos diversos, fossem para abrigos de permanência breve e continuada (de convênio integral, parcial ou sem convênio), reinserções familiares ou nos recambiamentos para outros municípios. Esse atendimento era realizado na “Estação do Alto da Boa Vista” (CEMASI Floriano de Lemos) prestando atendimentos ao público misto, tanto de adolescentes como de adultos (aproximadamente 20 adolescentes e 20 adultos); posteriormente, essa central de recepção, em 2004, foi encaminhada para o CEMASI “Raul Seixas” (na Praça da Bandeira, que atendia apenas ao público adolescente).

Abrigos eram as portas de saída. Eles se subdividiam em duas modalidades distintas³²⁰, porém intimamente vinculadas.

“Abrigo de Passagem” – em virtude da metodologia, eram intitulados apenas de abrigos. Constituíam o primeiro espaço de atendimento infanto-juvenil, com regulamentos coletivamente construídos, entre profissionais e usuários, a partir da saída das ruas. No início dessa relação com a criança e o adolescente havia a problematização entre os aspectos que norteavam o espaço da casa e as demandas trazidas da situação de rua (uso de drogas, exploração sexual, violência doméstica, risco de vida etc.). Nessa modalidade, faziam parte os CEMASIS: “Sol Garson” (30 vagas, 9 a 18 anos, misto), Casa de “Realengo” (25 vagas, 13 a 18 anos, misto) e Casa de “Laranjeiras” (20 vagas, 13 a 18 anos, misto) e parte do CEMASI “Ayrton Senna”. Os meninos com compleição física maior e/ou que necessitassem de cuidados especiais permaneciam brevemente e depois eram encaminhados para o CEMASI “Gonzaguinha” ou “Freguesia”.

“Abrigo de Permanência Continuada” - intitulados de casa lar, casa residência e casa de acolhida. O espaço apresenta uma configuração e dinâmica diferente do abrigo. Busca-se

forma de manifestação mudava substancialmente em decorrência da relação estabelecida entre elas e a SMDS. Ao se pronunciarem, quase todas as organizações faziam uma introdução em seus discursos ressaltando a relevância do trabalho desenvolvido pela Secretaria e depois se posicionavam contra o decreto, uma vez que ele representava um retrocesso diante das conquistas do *Movimento* que elas mesmas haviam protagonizado (MONTEIRO, 2000, p. 173).

³²⁰ Ver a primorosa produção dos CADERNOS DE AÇÃO N.º3 – “Trabalhando Abrigos” (CARVALHO, 1993).

incentivar maior participação e autonomia e preparação gradativa para o desligamento. Nesta modalidade é oferecido atendimento personalizado, em pequenas unidades e com grupo reduzido. Faziam parte os CEMASIs: “Arlindo Rodrigues” (36 vagas, 12 a 18 anos, atendimento misto); “Casa da Vila” (20 vagas, 14 a 18 anos, masculino); “Casa da Carioca” (16 vagas, 13 a 18 anos, masculino); “Ayrton Senna” (82 vagas, de 04 a 09 anos; de 10 a 12 anos e mães adolescentes, atendimento misto); “Ana Carolina” (12 vagas, 0 a 4 anos, misto); “Gonzaguinha” (30 vagas, 09 a 13 anos, masculino); “Casa da Freguesia” (14 vagas, 03 a 10 anos, misto); “Nelson Carneiro” (14 vagas, 13 a 18 anos, masculino) e “Morada da Alfândega” (20 vagas, 13 a 18 anos), perfazendo um total de **13 equipamentos e 339 vagas**.

Repúblicas de Jovens – Era uma proposta ousada e intimamente vinculada à proposta dos abrigos. A ONG responsável pelo programa alugava apartamentos para grupos reduzidos de jovens, entre 18 e 24 anos, que, geralmente, não conseguiram ser reinseridos em sua família de origem ou encaminhados para famílias substitutas e adoção. Nesse espaço os jovens se responsabilizavam por grande parte das tarefas de casa, incluindo pagamento das contas de luz e telefone; compras e preparação da alimentação; manutenção e zelo do espaço físico. Com frequência quinzenal ou mensal uma equipe comparecia ao local para realizar uma reunião com os jovens residentes. Regras de convivência eram discutidas e construídas coletivamente de forma que todos soubessem de suas responsabilidades dentro e fora do recinto³²¹.

Há uma íntima relação entre abrigos de permanência breve e continuada e, do ponto de vista metodológico, isso, à primeira vista, parecia transferência de instituição, procedimento que deve ser evitado segundo o ECA, mas não era esse o significado. As modalidades distintas de abrigos serviam como uma espécie de promoção e continuidade. Além de diferenciarem-se pelo aspecto acolhedor, pois havia preocupações particulares no cuidado e em relação ao processo educativo das crianças e adolescentes.

No processo de institucionalização existem alguns “ritos de passagem” (ALTOÉ, 1990), rito que, grosso modo, também existe nas corporações militares e nas universidades (como os trotes). No abrigo isso também existia, em maior ou menor grau, e quando chegava

³²¹ Segundo Elaine Monteiro o projeto das Repúblicas que foi desenvolvido pela ONG Excola foi um marco na política de atendimento e até hoje pode ser considerado um modelo alternativo de moradia para adolescentes e jovens, realizado em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, no âmbito do Programa Vem pra Casa! “Esse modelo conseguiu contemplar também a questão crucial da maioria que acometia todos os trabalhos desenvolvidos com adolescentes. Baseado no princípio da autonomia, se trata efetivamente de uma república, na qual os adolescentes escolhem seus companheiros de moradia e para a qual contribuem gradativamente, desde a manutenção do próprio espaço, com a distribuição das tarefas quotidianas, até chegarem a ponto de arcar com as despesas da casa, com sua inserção em atividades remuneradas” (MONTEIRO, 2000, p. 171).

uma “carne nova no pedaço” eram realizados, paralelamente ao primeiro acolhimento, “batismos” e “brincadeiras”, que resultavam, muitas das vezes, em situações desagradáveis. Para prevenir as possíveis evasões, decorrentes de ações opressoras de tais ritos, alguns meninos eram poupados de passar pelos abrigos (de passagem). Ou seja, “furavam o fluxo” do Programa Vem Para Casa, sendo encaminhados diretamente para a casa de acolhida (abrigo de permanência continuada), local em que eles não estariam livres de tais situações, mas o nível de ocorrência era insignificante.

Alguns utilizavam, frequentemente, substâncias psicoativas lícitas e ilícitas³²² (cigarro, vinho, cachaça, maconha, cola de sapateiro, solventes etc.), outros possuíam muitos históricos de abrigo³²³ seguidos de evasão. Tinham aqueles que corriam risco de vida ou apresentava quadros de transtornos mentais e outros nunca haviam passado por uma instituição de abrigo. A compleição física e o cumprimento de liberdade assistida também eram fatores que influenciavam nos encaminhamentos e no atendimento, contudo, o importante para os profissionais era favorecer um espaço coletivo adequado para crianças, adolescentes e famílias, que garantissem condições mínimas de convivência potencializando os laços afetivos e políticos³²⁴.

De acordo com dados de 2003/04, período de transição do Programa Vem Casa para Rede Acolhedora – Sistema Carioca de Atendimento à População de Rua – existiam no município 12 abrigos para crianças e adolescentes (319 vagas) mantidos por entidades da sociedade civil por meio de convênios integrais com a SMAS. Ou seja, a prefeitura realizava o pagamento de salários dos recursos humanos (coordenador, assistente social, educadores sociais, cozinheiro, auxiliar de serviços etc.), garantia a aquisição de vales transportes, material de consumo (esse era o “caixinha” ou “fundinho” utilizado para abastecimento de

³²² No Rio de Janeiro, o *crack*, ao contrário de outras metrópoles como São Paulo, ganhou maior visibilidade nas ruas e na mídia a partir de 2005.

³²³ Alguns adolescentes eram considerados difíceis. Um deles, paciente psiquiátrico do Hospital Pedro II, teve passagens por mais de 20 abrigos e conseguiu permanecer no abrigo Casa da Vila até seu desligamento, mesmo depois de ter quebrado alguns vidros e cadeiras, num momento de nervosismo; conseguimos contornar a situação e o mesmo, acreditando que seria expulso da Casa, chorou compulsivamente, mas quando foi informado que isso não aconteceria, chorou mais ainda e disse ao final: “agora eu sei que vocês realmente gostam de mim”. De acordo com dados recentes, somente no primeiro semestre de 2013, há um caso muito parecido de um adolescente que entrou e saiu 32 vezes dos abrigos, um grande desafio da política de atendimento.

³²⁴ Pelo fato de o abrigo recepcionar com dignidade e respeito todos os adolescentes, em especial, os que se autodeclaravam homossexuais, a Casa da Vila chegou a ser conhecida, por alguns colegas de trabalho, como a “Casa Rosa”, numa alusão aos padrões ideológicos e machistas que relacionam as cores à orientação sexual das pessoas. Isso gerou um bom debate, dentro e fora do abrigo, pois também não queríamos reforçar uma “cultura de gueto” e em determinados momentos fomos obrigados a pressionar as equipes de outros abrigos, de várias maneiras, para manterem, assim como a equipe da Casa da Vila, o compromisso em recepcionar da mesma maneira todos os adolescentes.

gasolina, passeios e visitas domiciliares, pequenas obras de infraestrutura e/ou consertos de eletrodomésticos, alimentos ausentes na listagem de apoio nutricional ou apoio financeiro em dias de visitas domiciliares e institucionais) e alimentação. Os materiais permanentes (por exemplo, sofá, televisão, freezer) faziam parte de outra rubrica e não podiam ser adquiridos com o “fundinho”.

No município, a peça orçamentária elaborada pelo executivo tinha por base as diretrizes orçamentárias aprovadas pelo poder legislativo – Câmara dos Vereadores. Segundo Jane Prates, “os orçamentos do setor público são formulados a partir de dois grandes agregados de despesas: Despesas Correntes e Despesas de Capital” (PRATES, 2006, p. 93). Com isso, despesas com pessoal, assim como as despesas com encargos sociais e funções gratificadas, diárias etc., ficam a cargo das Despesas Correntes, que incluem material de consumo, serviços de terceiros e subvenções (como vales-transportes e bolsas-auxílio). As obras e grandes investimentos, materiais permanentes e inversões financeiras (aquisição de imóveis, por exemplo) são Despesas de Capital e por isso as rubricas que autorizam os gastos são diferentes. Como as reformas emergenciais, as alterações de infraestrutura, as adequações arquitetônicas do espaço eram solicitadas à secretaria de obras, esse era considerado um dos principais nós da política de atendimento e que permanece até hoje sendo procedimento que para além das tensões, exige paciência e perseverança, mesmo diante das urgências apresentadas pelos abrigos.

São observadas algumas contradições na transição iniciada em 2003/04. Do ponto de vista crítico, há um retrocesso ideológico na gestão da SMAS, numa vertente conservadora que reverberou na defesa de “um Serviço Social e uma seguridade, minimalistas, condizentes com a programática neoliberal” (RODRIGUES, 2007, p. 109) e isso reduziu o trabalho do Serviço Social ao âmbito quase que exclusivo da assistência social. Ao mesmo tempo, essa mesma gestão utilizou de vasta experiência, adquirida na Secretaria Nacional de Assistência Social, do governo FHC, e emplacou o maior aproveitamento de assistentes sociais, via concurso público (do banco de aprovados para Secretaria de Saúde da Cidade do Rio de Janeiro): “o Rio de Janeiro é a maior empregadora de assistente sociais do Brasil. Todos concursados. O nosso entendimento é de que o Servidor não é um gasto e sim um investimento fundamental para o fortalecimento da Política Pública” (GARCIA, 2008, p. 8).

Essas contradições são acompanhadas de tentativas explícitas de cooptação³²⁵ dos profissionais para “outro projeto profissional, ancorado numa outra noção de seguridade” (Ibidem), que se materializa na intensificação e subversão das diretrizes do Sistema Matricial da Assistência Social – SIMAS³²⁶. O projeto original do SIMAS, Lei n. 3.343, de 28 de dezembro de 2001, estava assentado em dois eixos: “um de proteção”, a cargo da SMAS e “outro de promoção”, sob responsabilidade das demais secretarias setoriais da prefeitura (RODRIGUES, 2007, p. 110). Um dos objetivos do SIMAS compreendia a realização da Macrofunção, ou seja, estabelecer de fato a intersectorialidade, tendo na SMAS a responsável por desencadear as costuras e articulações com as demais secretarias municipais, o que parecia consensual entre os sujeitos envolvidos.

No entanto, uma questão de ordem prática e outra de ordem teórica influenciaram para que esse processo fosse dificultado. A macrofunção se estabeleceu por meio de ações e iniciativas dos profissionais inscritos na execução das políticas sociais, quando deveriam ser alinhavadas conjuntamente pelos secretários responsáveis pelas demais políticas setoriais. O outro aspecto teórico sinalizado é que, com a adoção do sistema de “vigilância da exclusão” (PNAS, BRASIL, 2005), as ações da SMAS foram redefinidas, sendo o objeto da intervenção compreendido por uma concepção reducionista da questão social, confundida como pobreza ou baseada nos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH – do município.

A gestão da SMAS operacionalizou um conjunto de mudanças dentro de um mesmo projeto de governo (para romper com o desprezo político histórico da assistência social e ao mesmo tempo impulsioná-la no período pré-eleitoral) como: 1) a substituição progressiva de uma concepção de gestão “participativa” para uma concepção verticalizada, centralizada no gestor; 2) subverteu o significado da macrofunção prevista no SIMAS, propiciando o

³²⁵ Pelo menos dois tipos imediatos de cooptação podem ser exemplificados: “a financeira” e a “ideológica”. A cooptação financeira, verificada na ação governamental, colocou à prova as convicções políticas de parcela significativa de assistentes sociais, por estar atrelada diretamente à condição objetiva de vida, pois nessa situação, a gratificação destinada aos agentes lotados no SIMAS, aliada ao contexto de compressão salarial da classe trabalhadora, em especial de assistentes sociais, competiam pragmaticamente com as convicções políticas e ideológicas. A cooptação ideológica não ocorreu tão facilmente, pois embora grande parcela de nossa categoria profissional seja oriunda dos estratos pauperizados da classe trabalhadora, o que poderia justificar maior adesão à lotação no SIMAS, ocorreu justamente o contrário, ou seja, por existir uma forte convicção política classista, consolidada também nos movimentos sociais e na formação profissional. Esse grupo de assistentes sociais da saúde corajosamente empreendeu resistência para permanecerem na Secretaria de Saúde, abrindo mão do recebimento da gratificação e contribuíram com a crítica ao processo de fragmentação da seguridade social (RODRIGUES, 2007, p. 110-111, nota de rodapé).

³²⁶ Rodrigues defende em seu texto que o SIMAS faz parte de uma iniciativa que busca oferecer “visibilidade e profissionalismo a uma política social tratada historicamente como uma política menor, sem expressão e a importância diante das demais políticas públicas” (2007, p. 110). Porém observou-se uma condução antidemocrática do SIMAS, com o deslocamento arbitrário dos profissionais, antes lotados na Secretária de Saúde (e não só nessa política setorial) para a de Assistência Social.

entendimento de que somente a assistência social estaria envolvida no enfrentamento da pobreza (desconsiderando as múltiplas expressões da questão social); 3) com o aproveitamento dos assistentes sociais oriundos do concurso público para a saúde (realizado em 2003), ao mesmo tempo em que a prefeitura aumentou o número de assistentes sociais em seu quadro efetivo, garantindo estabilidade de um contingente significativo de profissionais, também diminuiu significativamente a quantidade desses profissionais nas ONGS, que permaneceram hegemônicas nas parcerias e terceirizações, porém com um peso político ainda mais reduzido na pactuação e na composição da política de atendimento (o trabalho na assistência social tem infraestrutura e um ritmo muito diferente da política de saúde e muitos profissionais, diante de inúmeras cobranças que, de certa forma, até poderiam se justificar, mas pela maneira acintosa as quais eram realizadas, não suportaram o peso das exigências e o nível de exposição junto aos demais colegas de trabalho e à população usuária e pediram exoneração).

Essas três mudanças ampliaram a visibilidade política da SMAS e favoreceram a concretização da terceirização ao invés de “participação”³²⁷, comprometendo sobremaneira a interlocução entre Estado e sociedade civil e a manutenção de componentes democráticos, que se traduzem em distintos momentos. O primeiro se dá no arrefecimento da disputa política no controle social democrático: tanto o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), como o de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) sofreram as consequências (cabe ressaltar que as entidades da sociedade civil e as secretarias ou órgãos de governos compõem paritariamente esses conselhos e sua representação é feita por sujeitos políticos inseridos nesses órgãos. Os assentos nesses espaços, de deliberação política e controle social democrático³²⁸, não é dos indivíduos, mas das instituições. Portanto, com a saída dos

³²⁷ Isso não significa a defesa da “parceria”, porém conserva uma sensível diferença quando confrontada com a lógica da terceirização. Enquanto na “parceria” ainda havia espaços participativos, “democráticos”, na terceirização não. Nesse modelo ocorria imposição de determinadas práticas e uma centralização maior das decisões no núcleo duro da gestão da SMAS. Essa alteração foi perpetrada sem muita resistência, pois houve, a diminuição drástica de assistentes sociais nas ONGs, segmento crítico que, mesmo diante de um quadro adverso e sucateado, ainda destoava politicamente com sua crítica. Profissionais de Serviço Social que mantinham um posicionamento mais crítico eram ameaçados, por estarem em estágio probatório, e isso, em determinados momentos, atingiu a autonomia profissional, pois exigia uma certa “autopreservação”, que impedia a defesa dos interesses dos usuários, a qualidade do atendimento e a política pública.

³²⁸ Uma das chaves para operacionalizar as políticas de proteção social no Estado, além da autonomia dos municípios e da criação dos conselhos de direitos (como o Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CMDCA), consiste em dotar determinadas políticas sociais da infraestrutura político-administrativa necessária para realizar as obrigações previstas em lei e, conseqüentemente, garantir direitos. Mas isso não é tão simples como se apresenta e corresponde, preliminarmente, à previsão de recursos humanos, materiais, físicos e financeiros, pois a administração pública é uma atividade exclusivamente humana, operacionalizada por pessoas e que enseja realizar objetivos com a utilização racional dos meios disponíveis: “a

assistentes sociais das ONGs, e conseqüentemente dos conselhos, uma nova relação de poder institucional se constituiu, pois abarcou, além da mudança em sua composição, a ausência da crítica de um segmento profissional de relevância comprovada no delineamento do jogo democrático e nas relações contraditórias das entidades do chamado “terceiro setor”.

O segundo momento foi verificado na redução pontual dos focos de resistência e crítica, advinda de parcela dos assistentes sociais que naquele momento estavam distantes desse circuito, em virtude de uma suposta ameaça em face ao estágio probatório, e também por causa dos desafios provenientes de suas obrigações profissionais na estruturação da nova rotina de trabalho nos espaços sócio ocupacionais³²⁹.

A assistencialização da seguridade social é um processo que envolve articulações de organismos internacionais no combate à pobreza, a orientação da cartilha neoliberal e o fluxo do desmonte da seguridade social no Brasil. Portanto, a crítica tecida por Mavi Rodrigues (2007) é compatível com o momento histórico da assistência social no Rio de Janeiro, porém merece destaque a interpretação exasperada da função do SIMAS que desloca a questão central do jogo político em curso: “o Simas não possibilita a ampliação dos direitos nem tampouco o potencial anticapitalista que a luta pela sua efetiva universalização comporta” (Ibidem, p. 120).

Esse entendimento carece de maior aprofundamento e ponderação, pois a autora, correta no mérito de sua crítica, ao anunciar o Sistema Matricial da Assistência Social (SIMAS) ser o órgão responsável por desencadear o processo de assistencialização da seguridade social, expressa, de certa forma, uma leitura rígida da política social de assistência. Afinal, as experiências políticas e governamentais do país são incompatíveis com o “potencial anticapitalista” acima destacado. A ínfima capilaridade da política social, plasmada pelos atuais governos, descartou a possibilidade de alteração das estruturas, bem como o caráter

finalidade determina os recursos que serão utilizados e a racionalidade envolvida na ação” (SOUZA FILHO, 2013, p. 13).

³²⁹ O Conselho Regional de Serviço Social – CRESS-RJ – desempenhou um papel relevante no que compete à fiscalização do exercício profissional e decisivo para a política social no Rio de Janeiro. O CRESS já mobilizava várias comissões vinculadas à seguridade social (assistência social, saúde, criança e adolescente, população de rua) e nesse período (2002-2003) realizou visitas aos espaços de trabalho e denunciou ao Ministério Público o aviltamento aos direitos humanos e as precárias condições de trabalho e atendimento. Foi o órgão que encaminhou a denúncia das condições insalubres às quais os profissionais e usuários eram submetidos, a superlotação dos abrigos para crianças, adolescentes e a população de rua adulta, bem como buscou, a partir daí, acompanhar sistematicamente o trabalho da Secretaria de Desenvolvimento Social (que depois passou a Secretaria Municipal de Assistência Social). De certa forma, a chegada do novo secretário e a alteração verificada na estrutura do atendimento ao público infante-juvenil e adulto foram respostas da Prefeitura ao Ministério Público, ao Juiz da Infância e Juventude (Siro Darlan, que também pressionava a Prefeitura do Rio com frequência) e ao próprio CRESS, pois o incômodo político causado por essas denúncias preocupou significativamente os defensores da reeleição de César Maia.

redistributivo, e, nesse sentido, o sistema de proteção social por mais progressista que seja somente suaviza a pobreza e as desigualdades de classe (BOSCHETTI, 2006).

No que concerne aos desdobramentos das mudanças no cotidiano das entidades de atendimento, o contingente de assistentes sociais e coordenadores dos abrigos de convênio integral foram substituídos por profissionais concursados. Essa recomposição da equipe de trabalho interferiu na elaboração das planilhas dos convênios e, com essa alteração na composição dos recursos humanos, os profissionais de nível superior não seriam mais contratados por meio das entidades da sociedade civil.

Todo o debate que se fez sobre o *primeiro-damismo* no Brasil demonstrou não somente o caráter assistencialista e diletante de tal atuação política, mas a frágil compreensão do significado da assistência social como um direito social. A questão é que o secretário, sabedor da lacuna política existente na assistência social, ocupou os espaços de maneira arrebatadora e, independentemente de defender ou não um projeto de sociedade socialista, dividiu responsabilidades com uma equipe competente e realizou o controle das ações como faz todo gestor. Por ser assistente social³³⁰ a expectativa depositada era enorme, mas o que ficou marcado é que sua maneira de conduzir a gestão ultrapassou limites nas relações profissionais e expressou, além de grande influência persuasiva junto aos recém-concursados, “o poder de influência (...) sobre o cotidiano de vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1996, p. 109).

4.2.3 Surgimento da Rede Acolhedora – César Maia (2005-2008)

Durante toda a gestão 2005-2008, o assistente social Marcelo Garcia Vargens, que pediu o cancelamento do Registro Profissional no CRESS 7ª Região, permaneceu à frente da

³³⁰ Alcançou simpatia porque, ao cumprir suas obrigações, se diferenciou da maioria dos segmentos do poder. Ele realmente trabalhava, chegava cedo, controlava pessoalmente a execução das atividades, tanto nas unidades de assistência social como nas ruas. Mas também gerou antipatia por causa das broncas públicas, da exposição de profissionais em grupos coletivos de e-mails, advertências em Diário Oficial e outras formas de assédio. Tinha a sagacidade de um burocrata, acostumado com as altas esferas do poder, para lidar com os trâmites orçamentários (na relação com o Governo Federal) e isso contribuiu para fazer dele, mesmo com todas as críticas, um gestor competente. Como diz o ditado, “em terra de cego quem tem um olho é rei” e ele tinha os dois olhos voltados para uma concepção enviesada de assistência social, que mostrou a sua concepção de mundo, ou seja, a de manter as bases do capitalismo retomando a credibilidade da política de assistência social junto à sociedade e capitaneando apoio à reeleição do prefeito César Maia; e isso ele conseguiu.

Secretaria Municipal de Assistência Social, algo raro no âmbito da vida política. Num primeiro momento do “choque de gestão”, a leitura ingênua dos profissionais e de algumas entidades da sociedade civil era de que esse pacote de mudanças significaria a melhoria da qualidade do atendimento e das condições de trabalho dos demais profissionais do abrigo³³¹. Porém, o que se verificou foi a inviabilidade da projeção otimista sinalizada pelos profissionais da linha de frente do atendimento. No entanto, esse processo se revelou mediado por contradições diversas pela perspectiva técnica do gestor da assistência social, e também pelas turbulências políticas que marcaram a sua gestão. Marcelo Garcia incorporou o discurso do combate à pobreza, reduzindo as expressões da questão social ao acesso à renda, mas inovou ao dar abertura para segmentos historicamente criminalizados, como os segmentos LGBTs, atendidos, por exemplo, pelo projeto Damas.

Durante alguns meses, período necessário para a consolidação das estratégias de formação das equipes dirigentes e cooptação política de profissionais recém-concursados e contratados, houve um aumento salarial para os educadores sociais. Mas depois das eleições municipais de 2004, momento em que o projeto da frente liberal (antigo PFL e atual DEM – Democratas), conduzido por César Epitácio Maia, saiu vitorioso, foi confirmada a continuidade do secretário de assistência social e, ao invés da consolidação dos anseios das equipes de trabalho, constatou-se a descontinuidade das políticas de abrigo e outras determinações da precarização das condições de trabalho, como a alteração dos contratos de prestação de serviços que redundou, dentre outras coisas, na redução salarial dos educadores sociais.

O ano de 2006 é o marco do Programa Família Acolhedora. A Secretaria Municipal de Assistência Social lançou a Resolução 009 de 06 de fevereiro de 2006, que ampliou o programa Família Acolhedora com o objetivo de promover a desinstitucionalização de crianças e adolescentes abrigados nos Centros de Acolhimento da Prefeitura do Rio. Os valores do Programa não mudaram muito nesses sete anos (entre 2006-2013) e, sendo assim, cada família acolhedora recebe uma bolsa auxílio mensal que varia de acordo com a faixa

³³¹ Os educadores sociais, que geralmente trabalhavam em regime de plantão de 12h x 36h, recebiam faixa salarial em média de R\$ 450,00; com as alterações nas planilhas dos convênios os salários tiveram um aumento de aproximadamente 1/3 e foram para R\$ 600,00. Os assistentes sociais de alguns abrigos, enquanto contratados, recebiam entre R\$ 650,00 e R\$ 900,00 para uma carga horária de 40 horas semanais. Como concursados, a remuneração final ultrapassava R\$ 2.000,00 e nem todos permaneciam 40 horas no interior dos abrigos, pois 4 horas eram destinadas para estudos em casa e 4 horas para participação em cursos, de pós, especialização ou mantidos pela Prefeitura/SMAS, através da Escola Carioca, 4 horas de articulação externa, 4 horas para reunião de equipe. No total, parcelas dos assistentes sociais lotados nos abrigos tinham carga horária de 24 horas de atendimento direto à população usuária e todos os coordenadores de abrigo ou CRAS ainda contavam com coordenadores adjuntos (que recebiam DAS, ou seja, gratificação).

etária de crianças e adolescentes: de 0 a 6 anos de idade é concedida bolsa-auxílio de R\$ 350,00; de 7 a 14 anos de idade a bolsa é de R\$ 450,00 e para adolescentes de 15 a 18 anos a bolsa atinge o valor de R\$ 600,00 (para crianças e adolescentes deficientes ou especiais pode alcançar R\$ 900,00). Antes de o Programa ser incorporado às políticas sociais do município, ou seja, fazer parte do Plano Plurianual, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Programa era gerido e supervisionado pela ONG Associação Brasileira Terra dos Homens, em parceria com a SMDS-SMAS, e com subsídios orçamentários provenientes do Fundo Municipal do CMDCA/RJ³³².

Antes da transição do Programa “Vem Para Casa” para o Sistema Carioca de Atendimento à População de Rua, a diferença pontual entre parceria e terceirização era visualizada no interior e nos desdobramentos do processo de articulação da Prefeitura com a sociedade civil. A articulação era materializada por meio da celebração de convênios, integrais ou parciais e, também, da contrapartida oferecida pela ONG. Se porventura a entidade conveniada participasse dos fóruns da sociedade civil, apresentasse *know how* no atendimento, influenciasse pedagogicamente na execução do programa, mantivesse propostas de formação continuada para equipe de trabalho, supervisão técnica frequente, ou seja, compartilhasse o financiamento do Programa de abrigo, ela era incorporada como parceira.

Em última instância, a parceria “permitia” relações de poder diferenciadas, como vetar, inclusive, encaminhamentos realizados pela própria Prefeitura, sob alegação legítima de ruptura do pacto pedagógico e/ou superlotação do ambiente do abrigo, algo que comprometeria significativamente a proposta político-pedagógica traçada para o abrigo. No entanto, era intitulada “terceirização” se a ONG apenas executasse o serviço e repassasse o salário dos recursos humanos, realizando a administração do espaço físico do abrigo, prestando contas sem se envolver com o planejamento das ações, ou seja, incorporando acriticamente as determinações das mais altas instâncias hierárquicas da SMAS. Nesse caso, os profissionais não tinham muito poder de negociação e tinham que aceitar mandos e desmandos, superlotação etc.

Segundo Carlos Montaña (1999) as tendências das políticas sociais contemporâneas apresentam três características. Duas delas, a focalização e a precarização, podem ser

³³² O Programa Família Acolhedora atendia além dos familiares acolhedores (famílias substitutas) as crianças e adolescentes em seus bairros de moradia. Eram 20 metas distribuídas nas dez Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Social e mais 10 metas de atendimento junto aos familiares substitutos perfazendo 300 atendimentos com um orçamento de aproximadamente R\$ 160 mil. Todas as famílias recebiam bolsas, de acordo com o número de crianças atendidas, no valor aproximado de R\$ 150,00 *per capita*.

facilmente visualizadas no município do Rio de Janeiro em sua relação com as entidades do “terceiro setor”:

As políticas sociais passam por uma reorientação, sendo **focalizadas** (opondo-se ao princípio de solidariedade universal, elas passam a ser dirigidas, de forma segmentada, aos indivíduos que apresentam carências concretas – exacerbando a imagem de “doação...”), **desconcentradas** (passando para o nível municipal/local a responsabilidade de executar e financiar as políticas sociais – o que redundava, evidentemente, na impossibilidade para os municípios menores e mais pobres desenvolverem políticas eficientes e de qualidade) e **precarizadas** (elas são reduzidas em quantidade, qualidade e variabilidade, passando de ‘serviços estatais para pobres’ a ‘pobres serviços estatais’, sem recursos, sem garantia, sem cobertura suficiente... e sem possibilidades de reclamação). (MONTAÑO, 1999, p. 63)

De toda forma, embora as ONGs estejam inscritas em determinadas lógicas, algumas delas, contraditoriamente, expressavam distinções em suas concepções. Nas ONGs ditas parceiras, as práticas políticas registravam nódulos de resistência profissional. Inicialmente arredios aos métodos utilizados pela gestão da SMAS e perplexos pela rapidez com que conjunto de mudanças foi implantado, a chamada Rede Acolhedora e o Sistema Carioca de Atendimento à População de Rua foram informados, em uma última tentativa de conciliação, de que assistentes sociais oriundos de experiências na saúde precisariam de tempo maior para assimilar a rotina de trabalho na assistência social, especialmente nos abrigos, onde a dinâmica institucional exigia um grau diferenciado de inserção profissional³³³.

Toda a mobilização pareceu inócua. Contudo, isso deixava claro, para a população usuária, que houve mobilização e que o esvaziamento do trabalho ocorreu por uma condução política “de cima” e não por responsabilidade dos atores que finalizaram as atividades do Programa Vem Pra Casa. Nesse período existiam, além dos atendimentos em 12 equipamentos próprios, totalizando 325 vagas, as metas de atendimento do Programa Família Acolhedora que, a partir de então, passaram a contar com assistentes sociais concursados, mas nem todos os psicólogos, educadores, cozinheiros são concursados, fato que demonstra uma discrepância nas relações de trabalho dos profissionais.

Há necessidade de crítica acerca da maneira pela qual as mudanças foram conduzidas pela SMAS. Cabe dimensionar a impossibilidade do repasse de informações concernentes à vida da população usuária e à organização da Secretaria de Assistência Social entre os profissionais, bem como a inexistência de um procedimento participativo na

³³³ Em uma clara evidência de esperteza política, o discurso adotado pelo então secretário de Assistência Social se aproximou do discurso realizado historicamente pela esquerda, de que questionar a posse dos concursados significava o descontentamento de quem, insatisfeito com a demissão, não queria consolidar uma assistência social pública.

operacionalização de tais mudanças. Isso acarretou a ruptura brusca dos vínculos e a insuficiente preparação da população usuária, segmento que mais sofreu com as consequências do chamado “choque de gestão”. Por outro lado, o controle sistemático das ações da assistência social e o tom de menosprezo e hostilidade de algumas cobranças em relação aos servidores recém-contratados estimulou, além de uma competitividade interna, outras formas de pressão política. A configuração das equipes de trabalho e a adoção de novos procedimentos e relações institucionais comprometeram significativamente o fluxo do atendimento e a processualidade costurados nas reuniões do então extinto Programa Vem Pra Casa³³⁴.

Por fim, Marcelo Garcia, como gestor, não foi nem herói e nem vilão, mas cumpriu exitosamente a cartilha liberal social que o próprio PT, para manter a “governabilidade”, também adotou. A confusão de seu discurso transitava ora entre a defesa do alívio da pobreza, presente no discurso hegemônico, ora numa tentativa de colar a sua imagem aos quadros representativos e mais qualificados do MDS, mas cometendo equívocos de confundir proteção social com assistência social, reduzindo a ação do Serviço Social à assistência³³⁵ ou acreditando ser possível alterar as condições de vida de segmentos majoritários da população sem alterar as estruturas. Em sua gestão a maior parte do orçamento foi executada, algo dificilmente observado nos demais gestores da SMDS-SMAS no século XXI.

Sua presença no poder provocou assistentes sociais de várias maneiras e em diversos espaços, seja na execução, nas entidades representativas da categoria ou na universidade. Suas críticas às universidades públicas mostram que seu entendimento sobre a formação profissional de nível superior é bastante limitado. Mesmo com o sucateamento imposto por FHC, a universidade ainda é o espaço por excelência de construção do saber. Contudo, não é a universidade, apenas, quem tem que capacitar os profissionais da assistência social. Na graduação a formação dos assistentes sociais é generalista, portanto, também é papel dos cursos de extensão e dos programas de pós-graduação oferecer qualificação e especialização em determinadas áreas³³⁶.

³³⁴ É digno de nota que, embora em número reduzido, ainda existe o Programa Aluno Residente, em que um casal social cuida de crianças e adolescentes nos CIEPs durante a semana e aos finais de semana as mesmas retornam para suas famílias.

³³⁵ “Defendo que a Assistência Social é a política determinante no fazer profissional”. Cf. www.marcelogarcia.com.br, acesso em 12/07/2013.

³³⁶ Na própria política de assistência social existem muitos profissionais que não estão em universidades e são qualificados para determinadas capacitações. Por outro lado, a universidade precisa enfatizar os aspectos teóricos e discutir os desafios contemporâneos, pois os aspectos metodológicos do Serviço Social, sua operacionalidade e sua técnica, ainda são tratados de maneira periférica na formação, ou seja, “não vimos avançar nem na

Os profissionais que continuam enfrentando os desafios da assistência social certamente trabalham sob condições bem diferentes, principalmente por que antes de 2003 praticamente todos eram regidos pela CLT, com exceção de um pequeno número de assistentes sociais, pedagogos (cedidos) e agentes comunitários (reaproveitados em Conselhos Tutelares e em Abrigos); mas o encantamento, o lado lúdico, artístico e o envolvimento que existia no Programa “Vem Pra Casa” parece que se perderam com a sua extinção.

4.2.4 Choque de Ordem na Assistência Social – Eduardo Paes (2009-2012)

União. Essa foi uma das palavras mais utilizadas na campanha de Eduardo Paes para a prefeitura do Rio de Janeiro, a fim de justificar a articulação política entre seu partido, o PMDB, com o PT, partido da presidenta Dilma Rousseff, e que, com sua eleição, terminou por afirmar um arco de alianças entre o Executivo nas esferas federal, estadual e municipal. Com a eleição de Paes, três secretários de assistência social, muito diferentes, compuseram o primeiro escalão de seu governo: Fernando William Ferreira (janeiro de 2009 a outubro de 2010), Rodrigo Bethlem Fernandes (novembro de 2010 a maio de 2012) e Maria de Fátima Gomes Vieira do Nascimento (junho de 2012 a dezembro de 2012). Cabe salientar que Eduardo Paes foi considerado pela Revista *Época* uma das cem personalidades mais influentes do Brasil em 2009, provavelmente por iniciar um projeto de governo centrado no “choque de ordem”, repressão aos segmentos pauperizados e no “novo desenvolvimentismo” que, segundo Gonçalves (2012, p. 664), parece ser “a versão brasileira de formulações conhecidas como Pós-Consenso de Washington”.

O Brasil, na nova ordem de “federalismo mundial” (IANNI, 2004) desponta, na organização da geopolítica mundial, por três processos fundamentais e intimamente relacionados: a) por figurar como país dinamizador da abertura de mercados; b) por incentivar empreendimentos governamentais, predominantemente privados; c) por se traduzir como o carro abre-alas do desenvolvimento econômico e social que, em suas contradições, fazem prevalecer os interesses hegemônicos em detrimento de classes e grupos subalternos (Ibidem). O Rio de Janeiro, cidade com maior visibilidade do país por conta do turismo e dos eventos internacionais, está no centro de uma operação política e econômica de difícil equação.

bibliografia nem nos fóruns de debates da e sobre a profissão uma discussão sobre a dimensão técnico-operativa, a qual aparece sempre como um apêndice das demais dimensões – o que, a meu ver, se constitui uma lacuna” (SANTOS, 2010, p. 4).

Ao se fazer uma digressão das políticas voltadas para a população infanto-juvenil dos estratos pauperizados da classe trabalhadora verificam-se contradições históricas onde repousam, ao mesmo tempo, dimensões de uma concepção “humanista”³³⁷, vinculada, mais recentemente, ao alívio e ao combate da pobreza, por um lado, e a face repressiva do Estado, por outro lado, com seus mecanismos de cerceamento, controle e criminalização. A perspectiva “humanista” das legislações em vigor e a tendência liberal social contemplada na condução dos governos residem em formatos políticos adotados nos processos supramencionados (IANNI, 2004, GONÇALVES 2012) e em aspectos assistenciais e coercitivos.

As determinações históricas do capitalismo brasileiro têm mostrado uma reprodução das tendências políticas dos governos passados, ou seja, o viés cíclico de um conjunto de ações adotadas no trato do social e o uso corrente de práticas policiaiscas de limpeza urbana que vigoraram no início do século XX. Por exemplo, na primeira década do século XX, com Pereira Passos, a reforma urbana de expurgo da população empobrecida, popularmente conhecida como “Bota-abaixo”, teve como contraponto a criação do Juizado e do primeiro Código de Menores no enfrentamento seletivo dos “pivetes”³³⁸ e do medo social, decorrente de sua livre circulação pelas ruas da cidade. Isso justificou a necessidade de aparatos coercitivos para “conter e regradar a infância pobre, e não em atacar as reais causas produtoras da desigualdade existente” (PEREIRA JÚNIOR, 1992, p.15). Na gestão de Carlos Lacerda (em 1960), então governo do estado da Guanabara, e sob a tutela de Sandra Cavalcanti, foi implementada a operação “Mata-mendigos”³³⁹ para ordenar a cidade em eventos internacionais, como a visita da Rainha Elizabeth.

³³⁷ Ciavatta (2009, p. 371) explica que “não há ‘o humanismo’, e sim ‘humanismos’ como expressão de movimentos ideológicos situados em diversas fases da história da humanidade e de suas culturas”. Esses “humanismos”, portanto, acompanham as concepções de (des)proteção social (MAURIEL, 2006).

³³⁸ “Os ‘pivetes’ figuram como personagens perigosos no cenário da violência urbana, sendo despojados de seus atributos e características infantis. São vistos como um perigo a ser contido, casos de polícia e de ressocialização” (PEREIRA JÚNIOR, 1992, p.14).

³³⁹ Essa foi uma das mais expressivas ações de coerção do Poder Público, na qual a prefeitura deliberadamente lançou mão de métodos que ocasionaram a eliminação física da população de rua. O filme “Topografia de um desnudo” (2008) acaba com as possíveis dúvidas sobre o “folclore” em torno de Sandra Cavalcanti (secretária de Serviços Sociais do Governo de Carlos Lacerda) ter ou não jogado mendigos no Rio Guandu. Isso está tão forte no imaginário popular que em um depoimento, colhido na dissertação de Márcia Gatto Brito, tem uma entrevista com uma educadora social contrária ao recolhimento que menciona o seguinte: “E teve uma senhora que falava que estava certo, que tem que ser igual no tempo do Lacerda que botava todo mundo num caminhão, matavam e jogavam [mendigos] no mar” (depoimento de MARÍLIA apud BRITO, 2011, p. 125).

O escamoteamento da pobreza tem os seus novos representantes, César Maia e Eduardo Paes. O primeiro, em sua primeira gestão (1993-1997), anunciou ser a “creolina” (produto de limpeza) a solução eficaz para acabar com a população nas calçadas do Rio de Janeiro e, em sua segunda gestão, participou junto com o Governo do Estado do “Projeto Resgate” (2002), intervenção elaborada pelo Juizado da Infância e da Juventude e que objetivava o recolhimento de garotos em situação de rua. Esse governante também apoiou o projeto “Cata-tralha”, que recolhia os “bens” dos moradores de rua na cidade dificultando a permanência nesses espaços³⁴⁰.

O segundo aposta no “choque de ordem”, ou no uso do poder de coerção estatal, para garantir negócios tipicamente capitalistas. Esta é a política oficial de Eduardo Paes, que incorpora a assistência e o assistencialismo e a “fúria normativa” da repressão, com o apoio de setores do Judiciário, no recolhimento de crianças e adolescentes das ruas, no tratamento de trabalhadores ambulantes e informais (camelôs e flanelinhas), e utiliza expedientes de remoção forçada dos moradores de “áreas de risco” em favelas³⁴¹ e de moradores em regiões marcadas por obras e intervenções urbanísticas de preparação para os eventos esportivos internacionais (muitos sem indenização ou assistência do governo), reforçando a tônica da “autoproteção” (MAURIEL, 2006). Temos concordância com a afirmação de Ignácio Cano quando o autor menciona que:

Uma coisa é perseguir quem lucra vendendo produtos sem condições sanitárias ou construindo prédios em solo público com um fim comercial, medidas a serem aplaudidas, outra muito diferente é enxotar os pobres das áreas nobres, tratando-os como se fossem, eles próprios, o problema. (CANO, 2009, p. 7)

A prefeitura do Rio parece continuar uma longa tradição de hostilidade a grupos marginalizados, desde os capoeiras no século XIX a prostitutas e mendigos em tempos mais recentes. Se as administrações do anterior prefeito encararam sua fúria normativa contra camelôs, a população de rua parece ter se tornado o alvo da vez (...); basta ligar para a prefeitura para que os moradores de rua sejam retirados de um local, como se fossem entulho. (Ibidem)

³⁴⁰ Uma análise metódica das ações repressivas nos anos 2000 pode ser encontrada na dissertação de mestrado de Márcia Gatto Brito (2011, p. 81-111).

³⁴¹ Um bom estudo, repleto de analogias, sobre a situação dos negros moradores de favelas é realizado pelo professor Andreilino Campos (2007), “Do quilombo à favela: a produção do ‘espaço criminalizado’ no Rio de Janeiro”. É um livro de resistência, fundamental em tempos que exigem lutas de resistência: “assim como os negros escravos, que não tinham direitos civis, os favelados, enquanto favelados (reafirmando-se sua maioria como afrodescendente), também não os têm, pois até os direitos mínimos, constitucionais, são literalmente ignorados pela sociedade; (...) mesmo convivendo, com uma frequência assustadora, com a violência direta, bem como com outras formas de agressão, os favelados (...) não naturalizam esse comportamento (...) em geral, os favelados ignoram os seus direitos e, quando os conhecem, são ameaçados por aqueles que, em tese, deveriam defendê-los” (CAMPOS, 2007, p. 151-152).

Para tentar reverter tal quadro, a atual gestão municipal, com o apoio do governo federal e do estado, tem apostado na sensibilização da população, em virtude da preparação da cidade³⁴² para os megaeventos, ou seja, a Rio + 20 (realizada em 2012), bem como a Copa das Confederações (junho de 2013); a Jornada Mundial da Juventude (julho de 2013) e o Rock in Rio (setembro de 2013 e 2015), a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas e Paraolimpíadas (2016). Por último, realiza a perseguição implacável das pessoas em situação de rua, em especial das crianças e adolescentes dependentes do uso do *crack* e de outras substâncias psicoativas: o recolhimento compulsório é o exemplo mais emblemático desse governo, pois metamorfoseia a assistência social por um viés policaresco e encobre o autoritarismo sob o falso manto da proteção³⁴³.

A Prefeitura aprovou em 27 de maio de 2011 a Resolução n.º 20 da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS –, “que cria e regulamenta o Protocolo do Serviço Especializado em Abordagem Social”. No art. 5º da resolução indica-se que os procedimentos do Serviço Especializado em Abordagem Social, devem ser realizados por equipes do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (Equipe Técnica e de Educadores). A polêmica fica ainda mais acirrada, com o trecho da Resolução em que “a criança e o adolescente que esteja nitidamente sob a influência do uso de drogas, afetando o seu desenvolvimento integral, será avaliado por uma equipe multidisciplinar e, diagnosticada a necessidade de tratamento para recuperação, o mesmo deverá ser mantido abrigado em serviço especializado de forma compulsória”.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – declarou que a Resolução em questão é ilegal e sugeriu a sua imediata suspensão³⁴⁴. Nas argumentações do Conselho está claro o descompasso entre a Resolução e as normativas internacionais. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), aprovada pela Assembleia Geral da ONU, reconhece em seu texto, art. 24, que “toda criança tem o direito de

³⁴² O curso das relações sociais constitutivas das cidades com ares de metrópole é tenso e contraditório e, nesse sentido, “a cidade não se constitui como fruto de um processo natural de desenvolvimento industrial e urbano, mas sim como fruto dos projetos e das necessidades do desenvolvimento capitalista. Sob essa perspectiva, os distintos territórios da cidade acabam por assumir uma função social que responda às demandas e às necessidades de cada época, consoantes com interesses do capital” (FARAGE, 2012, p. 57).

³⁴³ A reportagem do CFESS (2013) com a assistente social e professora Dra. Cristina Brites (Pólo Universitário de Rio das Ostras – UFF) é muito interessante, pois mostra que, para além da repressão e da pressão midiática, o Serviço Social tem alternativas à internação compulsória.

³⁴⁴ Julia Dietrich (2011), publicado em <<http://pinheiros.agenciacomunitaria.org.br/2011/09/14/conanda-declara-ilegal-o-recolhimento-compulsorio-de-criancas/>> Acesso em 30 de junho de 2012.

gozar do melhor padrão possível de saúde e os Estados Partes envidarão esforços no sentido de assegurar que nenhuma criança se veja privada de seu direito de usufruir desses serviços sanitários”.

Para o CONANDA a resolução (...) que propôs o Protocolo de Abordagem da Pessoa em Situação de Rua não pode deliberar sobre temas que afetam as crianças e adolescentes por não ter atribuição legal para tanto. O conselho ainda aponta que a resolução estaria em desacordo com as normativas nacionais e internacionais dos direitos das crianças e adolescentes, bem como com a política nacional de atendimento à saúde mental (DIETRICH, 2011).

A Prefeitura carecia de informações mais precisas, pois as investigações sobre o perfil desse segmento populacional pareciam não fazer parte do cotidiano da SMAS/SMDS. A publicização dos dados orçamentários e do planejamento de ações era providenciada emergencialmente no momento de pressão política realizado pela mídia e não como uma medida pactuada junto aos órgãos deliberativos. Uma medida política importante a ser tomada seria a mobilização do Conselho Tutelar, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal de Assistência Social para deliberar políticas, bem como investigar e fiscalizar, conjuntamente, o uso dos recursos no acolhimento/tratamento das crianças e adolescente e no acompanhamento sistemático às famílias.

O jornal O Globo publicou uma grande matéria sobre o crack. O jornal pediu à Secretaria Municipal de Assistência Social que fizesse um “mapeamento informal” do problema. A expressão incomoda. Informalmente, o jornal informa haver cerca de 3.000 usuários e usuárias circulando pelas chamadas “cracolândias”, dos quais 20% seriam menores de idade. A objetividade desses dados é altamente questionável. (BITTENCOURT, 2012)

O CONANDA ainda afirma que no artigo 37 da Convenção Internacional que “nenhuma criança ou adolescente poderá ter seu direito de liberdade cerceado de forma ilegal ou arbitrária”, mas absurdamente a Resolução n.º 20/2011 sentencia que “no período noturno, independentemente de estarem ou não sob a influência do uso de drogas, também deverão ser mantidos abrigados/acolhidos de forma compulsória, com o objetivo de garantir sua integridade física”. Em artigo da revista Democracia Viva (BITTENCOURT, 2012) estimou-se, a partir dos dados do Jornal O Globo de 11 de abril de 2012, que havia aproximadamente 600 crianças e adolescentes usando *crack* nas ruas da cidade do Rio de Janeiro e que elas constituíam o público preferencial das ações de recolhimento compulsório, mas os questionamentos sobre essas práticas apontam para a limpeza urbana adotada desde o início

do século XX com Pereira Passos, passando por Carlos Lacerda e chegando aos últimos chefes do Poder Executivo, César Maia e Eduardo Paes.

Uma vez “acolhidos”, os menores seriam encaminhados a abrigos e centros de tratamento. À primeira vista, pode parecer uma solução interessante, mas será mesmo assim? O objetivo da política é resolver o problema do uso abusivo de uma substância psicoativa, ou apenas retirar das ruas quem traz consigo chagas da miséria, das quais o consumo de crack é apenas mais uma? (BITTENCOURT, 2012)

O confinamento nessas instituições é uma resposta para aqueles que não se enquadram dentro das “possibilidades” ofertadas por PAC, UPP e Bolsa Família (e, no limite, pelas instituições educativas privadas de liberdade). O recolhimento compulsório, além de conjugar o apoio do judiciário e do Ministério Público nas ações de limpeza do espaço urbano, que ferem os direitos humanos, entra em conflito com as recomendações do Sistema Único de Saúde, da Política Nacional de Assistência Social, da Política Nacional para a População em Situação de Rua, das orientações do Ministério do Desenvolvimento Social sobre abordagem social, dentre outras³⁴⁵.

Para finalizar, em entrevista concedida no dia 27 de maio de 2011 (BASTOS, 2011), o secretário de assistência disse que:

Na medida em que essas crianças estão nas ruas consumindo drogas e isso pode levá-las à morte, com uma ausência nítida da família, o poder público tem não só o direito, mas o dever de intervir. Essa internação compulsória vai servir para auxiliar esse jovem a se tratar, com todo o acompanhamento médico necessário.

A leitura política do secretário estranhamente é compartilhada por vários profissionais da SMDS, inclusive assistentes sociais. Segundo Joana Garcia (2003, p.199) “há uma tendência à simplificação de problemas complexos quando atribuímos à droga a responsabilidade pela dissolução das famílias, pela entrada dos jovens na criminalidade, pela violência urbana”. A justificativa apresentada pela SMDS era de “prender para proteger”, reciclando as práticas do período autoritário, e a metodologia de parcela de seus profissionais, contratados com o fito de utilizar a força física, destoava completamente de toda construção que foi feita desde o Programa Vem Pra Casa e, inclusive, na última gestão César Maia.

³⁴⁵ A respeito, há uma nota produzida pelo CRP e CRESS destinada aos psicólogos e assistentes sociais que atuam na Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, 2012.

Portanto, o recolhimento indistinto de crianças e adolescentes pobres e negras mostrou ser a lógica da equipe de abordagem higienista de Bethlem³⁴⁶.

A incoerência da ação da Prefeitura do Rio fica evidente em dois trechos de reportagens. O primeiro, onde Rodrigo Bethlem disse: “a prefeitura possui 60 vagas exclusivas para tratar menores dependentes químicos, mas que esse número vai subir para 130 até o fim de junho [de 2011]”³⁴⁷. Em outra reportagem, do dia 01 de julho de 2011, divulgaram-se alguns números do recolhimento compulsório e, em aproximadamente três meses (entre o dia 31 de março de 2011 e o dia 01 de julho), a Secretaria fez 16 operações em parceria com as polícias Civil e Militar. No total, 1038 pessoas foram retiradas das ruas, sendo 835 adultos e 203 crianças e adolescentes³⁴⁸. Se a secretaria tinha 60 vagas e acolheu 203, o que aconteceu com os sobrantes? E os adultos, estão em tratamento? Mesmo, na melhor das hipóteses, se a SMAS atingisse a meta física prometida de 130 vagas, ainda assim 50% das crianças e adolescentes acolhidas ficariam sem atendimento. Cabe salientar que lógica assistencial deve eleger a criança e o adolescente como prioridade absoluta, mas não pode abandonar – em regiões periféricas – o público adulto em situação de rua³⁴⁹.

Até o final do ano de 2011 foram realizadas 63 incursões nas cracolândias, sendo 15 somente no Jacarezinho. A SMAS recolheu 3.195 pessoas e, ao todo, foram 2.734 adultos e 461 crianças e adolescentes³⁵⁰. A maioria dos adultos, diante das dificuldades de vagas de acolhimento ou por causa do caráter repressivo do atendimento retorna às ruas e chega a ser atendida mais de uma vez, então dificilmente é constatada a precisão dos dados fornecidos pela Prefeitura. O recolhimento compulsório é justificado, por parte dos técnicos do Poder Executivo e do Judiciário, como um “mal necessário” para combater essas expressões da “questão social”, mas diante da inexistência de instituições apropriadas, sem a interface da saúde, da educação e da assistência social e com as tendências truculentas de limpeza das

³⁴⁶ É de conhecimento dos profissionais da assistência a frase “acabou o ECA e agora é a lei do Zeca”, um dos braços direitos do secretário de Assistência, o que comprova a despolitização e o viés coercitivo da equipe.

³⁴⁷ Marcelo Bastos (2011). “A Internação para menores viciados em *crack* será obrigatória no Rio”. Disponível em <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/internacao-para-menores-viciados-em-crack-sera-obrigatoria-no-rio-20110527.html>, acesso em 07/06/2012

³⁴⁸ Disponível em <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/rio-envia-para-abrigos-49-criancas-viciadas-apos-medida-que-determina-internacao-obrigatoria-20110701.html>> Acesso em 07/06/2012.

³⁴⁹ No que tange à população adulta em situação de rua, um mito foi derrubado. A Pesquisa do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública revelou que “dos 1.247 entrevistados, em 32 instituições voltadas para atendimento da população de rua, 778 não usam drogas [62,38%] e apenas 168 são analfabetos [13,47%]”. (BORTOLI, 2013). Julia Chaves de Figueiredo, defensora pública do estado do Rio de Janeiro, criticou as práticas de internação compulsória.

³⁵⁰ Publicado em <http://rodrigobethlem.blogspot.com/> em 29/12/11.

ruas, fica praticamente impossível reatar o diálogo entre movimentos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes e a Prefeitura do Rio.

Quadro 3 – Número de abrigos da “Rede própria” e da “Rede privada” no Rio de Janeiro. 2002 e 2010³⁵¹

Ano	2002*	2010**
Abrigos		
Abrigos privados	56	79
Abrigos municipais	13	10
Nº. total de abrigos	69	89
Representação percentual dos abrigos municipais	(18,84%)	(11,23%)

Fonte *Excola (2004) e **MCA (2010). Elaboração própria

Em virtude da burocracia da gerência de contratos da SMDS os dados da “rede privada”, em 2006, não foram fornecidos, mas com essa breve comparação é possível observar que os abrigos da “rede própria” foram reduzidos sensivelmente, com um aumento dos equipamentos de acolhimento institucional da “rede privada”. A complexa situação de crianças e adolescentes usuárias de *crack*, que geralmente não atendem ao perfil do Programa Família Acolhedora tem impulsionado o governo municipal a ampliar a sua rede de atendimento com previsão de pelo menos mais 05 abrigos da rede própria para o ano de 2013.

Quadro 4 - “Rede própria” de abrigos no Rio de Janeiro, 2002, 2006, 2010

N.º	2002 Abrigos da Rede Própria	2006 Abrigos da Rede Própria	2010 Abrigos da Rede Própria
1	Ayrton Senna (Vila Isabel) 82 vagas	Ayrton Senna (Vila Isabel) 122 vagas	Ayrton Senna (Vila Isabel) 122 vagas
2	Ana Carolina (Bonsucesso) 12 vagas	Casa de Passagem Ana Carolina (Bonsucesso) 12 vagas	Ana Carolina (Bonsucesso) 15 vagas
3	Casa da Freguesia (Jacarepaguá) 14 vagas	Casa de Passagem Cely Campello (Jacarepaguá) 18 vagas	Cely Campello (Jacarepaguá) 18 vagas
4	Casa da Carioca (Centro) 16 vagas	Central de Recepção Ademar Ferreira de Oliveira – Rua República do Paraguai (Centro) 30 vagas	Central de Recepção Ademar Ferreira de Oliveira – transferida para Rua Benedito Hipólito (Centro) Máx. 15 vagas para pernoite
5	Casa da Vila (Vila Isabel) 20 vagas	Casa da Vila 20 vagas (Vila Isabel)	Dom Hélder (Estácio) 22 vagas
6	Arlindo Rodrigues (Tijuca) 36 vagas	Arlindo Rodrigues (Tijuca) 36 vagas	Casa do Catete (Catete) 14 Vagas
7	Casa de Laranjeiras	Casa de Laranjeiras	Central de Recepção Taiguara

³⁵¹ Os dados de 2006 são imprecisos e incompletos e por isso não foram mencionados.

	(Laranjeiras) 20 vagas	(Laranjeiras) 20 vagas	(Laranjeiras), <u>sem pernoite</u>
8	Sol Garson (Vila Isabel) 30 vagas	Casa de Passagem Raul Seixas (Praça da Bandeira) 30 vagas	Raul Seixas (Praça da Bandeira) 30 Vagas
9	Morada da Alfândega (Centro) 20 vagas	Casa Lar Dalva de Oliveira (Botafogo) 08 vagas	Dalva de Oliveira (Botafogo) 08 vagas
10	Gonzaguinha (Eng. de Dentro) 30 vagas	Centro de Acolhimento Dina Sfat (Bangu) 20 vagas	Nora Ney (Santa Cruz) 12 vagas
11	Casa de Realengo (Realengo) 25 vagas	Casa de Realengo (Realengo) 25 vagas	Central de Recepção Josué Hudson (Campo Grande) 20 vagas pernoite.
12	Nelson Carneiro (Ramos) 14 vagas	Nelson Carneiro (Ramos) 14 vagas	x-x-x-x-x-x-x-x-x-
13	Estação do Alto – Floriano de Lemos (triagem) 20 vagas	x-x-x-x-x-x-x-x-x-	x-x-x-x-x-x-x-x-x-
Total	339	355	276

Fonte: Documento do Programa Vem Pra Casa, Documentos do Sistema Carioca de Atendimento à População de Rua, Módulo Criança e Adolescente. Elaboração Própria.

Nesse quadro é possível confirmar os abrigos existentes e a população infantil e adolescente atendida em abrigos para crianças e adolescentes (excetuando os abrigos de família), no primeiro ano do ciclo orçamentário dos três primeiros governos municipais no início de século XXI. Acrescentam-se aos dados de 2010, aproximadamente, 300 crianças e adolescentes, oriundas das metas (intermitentes) de atendimento do Programa Família Acolhedora. Com isso totalizam-se 546 atendimentos, envolvendo o acolhimento institucional e familiar operacionalizado pela Prefeitura do Rio de Janeiro por intermédio da SMDS e suas parcerias (como foi sinalizado, nenhum dos abrigos da “rede própria” é constituído inteiramente por recursos humanos concursados). Duas informações podem ser sumariamente problematizadas para repensar a institucionalização de crianças e adolescentes em abrigos e em famílias acolhedoras. Uma está ligada aos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família que, em uma década de existência, vem reduzindo os índices de pobreza extrema, conforme destacou a ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello. Merecem destaque a “diminuição da evasão e a melhoria do desempenho escolar das crianças, com a queda da mortalidade infantil e a maior qualidade da alimentação das famílias, além da redução das desigualdades regionais” (SALA DE IMPRENSA, 2013).

A outra questão está vinculada ao declínio no número de crianças e adolescentes nessa última década. De acordo com dados do IBGE, há uma redução drástica da população brasileira com menos de 19 anos de idade: há uma diferença constatada entre os anos de 2000

e 2010 que confirma a diminuição do nascimento de crianças e adolescentes no Brasil e no Rio de Janeiro (IBGE, 2010).

Quadro 5 – Distribuição da população entre 0 e 19 anos de idade nos Brasil e no Rio de Janeiro

População entre 0 - 19	2000	2010	Redução em dez anos
Brasil	68.205.937	62.923.165	7,75%
Rio de Janeiro	4.935.931	4.655.915	5,68%

Fonte: IBGE (2010). Elaboração própria

A singularidade da situação de vida das crianças e adolescentes revela múltiplas expressões da “questão social” no Rio de Janeiro, principalmente para os segmentos que sobrevivem em situação de rua e, progressivamente, são encaminhados para os programas de acolhimento institucional ou familiar. De acordo com Francisco Pilloti (1995), “a maioria das crianças e adolescentes é pobre” (e de origem negra) e o principal motivo para o abrigo, de acordo com dados do IPEA (2005) é “a carência de recursos materiais” (SILVA, 2005) – ou seja, a pobreza. Portanto, se a pobreza, umas das principais causas do abrigo de crianças e adolescentes, vem sendo reduzida, como afirma a ministra de Desenvolvimento Social, e se a taxa de natalidade de crianças e adolescentes também, tanto no Brasil, como no Rio de Janeiro, a explicação do aumento de 37,92% de crianças acolhidas, entre os anos de 2002 (339) e 2010 (546) revela a necessidade de qualificação dos abrigos (pois dificilmente os governos poderão prescindir desses espaços), acabar com a repressão, promovida pela Prefeitura, localizada em um determinado perfil populacional e implantar políticas de enfrentamento às desigualdades sociais e raciais no Rio de Janeiro.

4.3 – A questão do orçamento e os dilemas no atendimento de crianças e adolescentes

As situações caóticas delineadas tanto pela “face destrutiva” do capital ou pela “destruição criativa da terra” (HARVEY, 2011, p. 151), como pelas determinações do neoliberalismo, com as medidas de ajuste orientadas pelo FMI e Banco Mundial, contrastam com a “face humana” das legislações e políticas em vigor, em especial aquelas destinadas para crianças, adolescentes e famílias (ECA, LOAS, PNAS, PNCFC).

As bases do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), fruto da articulação de entidades como UNICEF³⁵², INESC, Fundação ABRINQ, além do esforço em oferecer à sociedade civil uma ferramenta para acompanhamento e avaliação (não reduzindo a análise da atuação do Poder Público à simples avaliação dos gastos públicos), bem como forjar a mobilização pelo OCA, não estão isentas das determinações internacionais que pautaram os debates e as deliberações da Cúpula Mundial pela Criança, realizada em Nova York em 1990 (VELASCO et al., 2005).

Em linhas gerais, o fortalecimento e o cumprimento do ECA, no que diz respeito à prioridade absoluta da criança e do adolescente nas políticas sociais, pautou também a Sessão Especial pela Criança, realizada na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2002, que previu um pacto, dentre tantos compromissos assumidos, alicerçado no documento intitulado “Um Mundo para as Crianças” (Ibidem). As tendências “humanizadas” desse documento reforçam a “centralidade da família” e o “alívio da pobreza”, medidas que não incidem na alteração da estrutura social e, do ponto de vista teórico, ainda encobrem as contradições de classe, minimizando as expressões da “questão social”, e a pobreza. É pertinente lembrar que a base do perfil assumido pela “questão social” na atualidade repercute no seu alinhamento à pobreza e em “políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo – das instituições e mercados financeiros e empresas multinacionais” (IAMAMOTO, 2008, p. 124).

O lugar cada vez mais privilegiado que a pobreza assume no debate sobre política social faz com que as formas adotadas para o enfrentamento da questão social impeçam a generalização dos direitos sociais. O problema não está só na prioridade da pobreza, enquanto categoria de análise para pensar as políticas sociais, mas na forma e no tratamento dado aos “pobres”, que são renomeados por suas fragilidades, descontextualizados, des-historicizados, aparecendo no discurso tecnocrático reconstituído por um novo tipo de vigilância moral (MAURIEL, 2010, p. 174).

E qualquer tentativa política de universalizar a cidadania ou de reiterar princípios reformistas passa pela disputa permanente do fundo público, entendido como mecanismo de acumulação e democratização dos bens socialmente produzidos e, particularmente, em primeiro lugar: à possibilidade de crianças e adolescentes viverem sob um teto e responsabilidade de suas famílias; em segundo lugar ao espaço dado, no fundo público, à infraestrutura, recursos físicos e humanos dos abrigos. De acordo com a literatura estudada

³⁵² Em meados da década de 1980 uma das objeções mais contundente às medidas do Banco Mundial e do FMI veio do UNICEF que, segundo Mauriel (2011, p. 254), “publicou uma coleção de *papers* intitulada ‘Ajuste com uma Face Humana’, composta por estudos de casos que demonstravam uma piora dos indicadores de saúde, educação, emprego e renda nos países que estavam passando por reformas macroeconômicas”.

(conforme assinalado no item 3) é reforçada a convicção de que, nos marcos do capital, os gastos sociais que compõem o fundo público são recursos destinados não para eliminar as desigualdades, mas para amenizar as contradições do modo de produção capitalista e que mantém inalterada a sociabilidade fetichizada imposta pela *lei do valor*, ou seja, do valor que permeia as relações sociais entre pessoas, do valor que assume uma forma material e que está intimamente relacionado ao processo de produção (RUBIN, 1987, p. 78).

No bojo da crítica ao caráter desmercadorizante ou do “antivalor” do fundo público como afirmou Oliveira (1998), há uma ampliação substantiva da produção intelectual (BOSCHETTI et.al., 2008; SALVADOR, 2010; BEHRING, 2012) sobre fundo público e seguridade social permeados pela lógica da financeirização e com a destinação do fundo público para o pagamento da dívida pública. Os dados trazidos por Ivanete Boschetti (2012) apontam para a “ilegitimidade” da dívida pública, contraída em meio a um “modelo de crescimento” pautado no endividamento de famílias, de empresas e nos juros abusivos que recaem também sobre os países submetidos às instâncias do mercado internacional e que se veem compelidos a cortar os gastos sociais para honrar as suas negociações que, somente no ano de 2012, envolveu o corte de R\$ 55 bilhões do orçamento por parte do governo brasileiro (BOSCHETTI, 2012, p. 39).

Consoante à presença do Estado no desenvolvimento capitalista brasileiro, os estudos sobre o ciclo orçamentário, longe de uma abordagem meramente tecnicista, refletem o combate de ideias e de interesses de classe, o *modus operandi* na captura de renda (*rent-seeking*)³⁵³ e na apropriação de recursos públicos, “bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários” (SALVADOR, 2010, p. 172).

As disputas políticas também passam pelas formulações alinhavadas nos preceitos constitucionais, embora isso não seja a garantia da democratização ou de um horizonte de conquistas. O governo federal, peremptoriamente, também usa de suas prerrogativas como a

³⁵³ Com base na obra de Anne O. Krueger (1974), “*The Political Economy of the Rent-Seeking Society*”, Santos Júnior (2010, p. 169) explica que essa teoria fomenta a concorrência pela captura de renda ou de recursos públicos. “A teoria da *rent-seeking* defende, pois, que é da natureza do Estado privilegiar determinados agentes em prejuízo de outros, porquanto essa instituição tem o poder de outorgar subsídios, proteger certos ramos ou empresas da concorrência externa, conceder incentivos fiscais, tornar disponíveis cargos públicos, ou seja, através do Estado, podem-se auferir vantagens particulares”. No tocante às ideias centrais de Beghin (2005) é delineada a ultrapassagem de um padrão de intervenção centrado na “filantropia da caridade” para um padrão “empresarial neofilantrópico”, ou seja, a participação das empresas, nas expressões da questão social, na década de 1970, acontecia, inadvertidamente, como ajuda, sem planejamento dos resultados a serem alcançados e com doações que não geravam qualquer tipo de retorno para a empresa. Mas a partir da década de 1990, com a neofilantropia empresarial, o governo passa a reconhecer o ativismo de pessoas e corporações subsidiando as atividades de responsabilidade social das empresas. Estas, por sua vez, utilizam do marketing institucional para consolidar sua marca, estimular o “consumo consciente”, propagar a retórica da sustentabilidade e impulsionar seus negócios e, é claro, passam a ser concebidas como “parceiras” do governo.

criação de Medidas Provisórias, a Desvinculação das Receitas da União – DRU – ou o enrijecimento das relações políticas com as forças de oposição que traduzem, em suas reivindicações, os antagonismos estruturais do modo de produção capitalista e a “ênfase na extração de recursos do orçamento da seguridade social para geração de superávit primário e pagamento dos juros da dívida” (BOSCHETTI, 2012, p. 40). As políticas sociais são expressões da riqueza socialmente produzida e da ínfima parcela apropriada pelos trabalhadores em seu processo de reprodução social e na reprodução ampliada do capital (MOTA, 1996), e também funcionam como mecanismos para reparar as manifestações históricas da “questão social” na vida de crianças, adolescentes e famílias ou de reverter a “lógica do CABIDE” (LIMA, 2004), que ampara uma estrutura política de cobertura social que pesa mais sobre as bases, cada vez mais insustentáveis, dos trabalhadores. Essa ruptura significa superar:

CULPABILIZAÇÃO individual pela situação de risco e vulnerabilidade; ABANDONO da família por parte da sociedade e do poder público; BANALIZAÇÃO da condição de sujeitos de direitos em condição especial de desenvolvimento; INDIFERENÇA quanto à trajetória e à realidade de vida; DESRESPEITO aos direitos fundamentais e ESTIGMA, construído historicamente, de serem nocivos e perigosos para a sociedade (Ibidem, p. 42).

Nesse percurso, dois movimentos são fundamentais para entender o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), um vinculado ao conhecimento dos dispositivos constitucionais e outro no entendimento de sua metodologia. Vale lembrar que a metodologia não foi utilizada em sua totalidade para análise dos dados dos abrigos, porém subsidiou a realização do projeto “Lugar da Criança é no Orçamento”, desenvolvido em articulação entre o Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro (FPO/RJ), o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CEDECA-RIO) e o Grupo de Pesquisa do Orçamento da Seguridade Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (GOPSS/UERJ)³⁵⁴.

Outro elemento que merece destaque é que o conhecimento do OCA favoreceu a aproximação e a construção de um novo olhar sobre o orçamento, não como algo enrijecido ou como a expressão cartesiana dos números do governo, mas como a possibilidade de organizar informações contidas no orçamento público e propiciar discussões sobre aspectos norteadores das políticas sociais, ou seja, “de forma a esclarecer o que se destina à promoção

³⁵⁴ O documento que explica o projeto “Lugar da Criança é no Orçamento” (BENKEN et al., 2012) constará no apêndice. Alguns resultados podem ser consultados no site www.corecon.rj.gov.br ou sinalizados no decorrer desse texto.

e ao desenvolvimento da criança e do adolescente” (VELASCO et al., 2005, p. 14). A ampliação do OCA depende da correlação de forças e é fruto de disputas e articulações que cumprem um papel importante no processo de disseminação de informações e democratização, com vistas a construir uma sociedade em que crianças e adolescentes sejam, efetivamente, prioridade absoluta.

Por essa linha de raciocínio, pensar o OCA tem sido uma preocupação que vem acompanhando progressivamente os profissionais e as entidades da sociedade civil³⁵⁵ instadas a avaliar e socializar, sistematicamente, informações que fortaleçam a militância e aprimorem os mecanismos de democratização. Esse esforço se justifica em virtude do compromisso com a execução das políticas sociais, com a melhoria do padrão dos serviços públicos prestados; pela necessidade imperiosa de compreender o caráter indissociável – entre o social e o econômico – estabelecido entre os mecanismos fiscais e financeiros e seu impacto social.

Orçamento Criança e Adolescente, ou OCA, constitui o resultado da aplicação de uma metodologia de seleção chamada Metodologia do OCA, que permite identificar, com clareza e objetividade, o montante de recursos destinado à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente. O orçamento público é uma lei que contém a previsão de receitas e a programação de despesas do governo para o período de um ano. Ele é estruturado a partir de determinações legais constantes principalmente da Constituição Federal, Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000, que levam à classificação e ao registro das despesas do Poder Público por unidades administrativas (ministérios, secretarias, departamentos etc.), funções de estado (administração, saúde, educação, assistência social etc.), programas e ações (projetos, atividades e operações especiais) e natureza de despesas. Entretanto, tal classificação de ações e respectivas despesas destinam-se para a contabilidade dos gastos públicos. Ela não mostra clara e diretamente a destinação dos recursos por setores sociais, tampouco favorece a leitura das despesas programadas sob o ponto de vista da implementação de políticas públicas, como é o caso daquelas para a promoção e proteção da criança e do adolescente (VELASCO et al., 2005, p. 14).

Quadro 6 – Documentos que orientam o OCA

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO	UM MUNDO PARA AS CRIANÇAS	PACTO PELA PAZ
Erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico Universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna;	<ul style="list-style-type: none"> - Promovendo Vidas Saudáveis e Combatendo o HIV/Aids - Acesso à Educação de Qualidade - Proteção contra Maus Tratos - Violência e Exploração Sexual 	Saúde; educação; cultura; esporte e lazer; Assistência Social; Proteção Especial; Erradicação da Violência Sexual; Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; Aplicação de Medidas Socioeducativas;

³⁵⁵ Vale mencionar, especialmente, o destaque para o Grupo de Pesquisa Sobre Orçamento Público da Seguridade Social (GOPSS), vinculado ao Centro de Estudos Octávio Ianni (CEOI), da Faculdade de Serviço Social da UERJ; o Fórum Popular de Orçamento do Município do Rio de Janeiro (FPO-RJ), ambos componentes do Fórum Brasil de Orçamento (FBO); e o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA-RIO).

combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.		Implantação e Implementação de Conselhos de Diretos, Tutelares e Fundo; Mecanismos de Exigibilidade de Direitos; Meios de Comunicação
--	--	---

Fonte: Velasco et al., 2005. Elaboração própria

A metodologia OCA descreve quais são as ações em favor da criança e do adolescente consideradas prioritárias e que deverão ser identificadas no orçamento público. O critério utilizado para definir o conjunto de ações leva em consideração uma série de documentos, a saber: os Objetivos de desenvolvimento do milênio da Organização das Nações Unidas, o documento *Um Mundo para as Crianças*, resultante da 22ª Assembleia Geral das Nações Unidas em consonância com os eixos de ação indicados pelo *Pacto pela Paz*, o documento de estratégias de ação definidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Na metodologia OCA foram definidas, portanto, três esferas prioritárias de ação: (a) saúde: ações de promoção de saúde, saneamento e habitação, e combate ao HIV/AIDS; (b) educação: ações de promoção da educação, da cultura, lazer e esporte; (c) assistência social e direitos de cidadania: ações de promoção de direitos e proteção e assistência social. Consideram-se como integrantes do *Orçamento Criança e Adolescente* tanto ações implementadas para a atenção direta às crianças e aos adolescentes quanto aquelas que melhoram as condições de vida das famílias. Nesse sentido, o OCA integra dois grupos distintos de ações:

(a) Um grupo que contém ações voltadas diretamente para a promoção da criança e adolescente, denominado Orçamento Criança e Adolescente Exclusivo (OCA-E). (b) Um grupo integrado por ações dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias – que acabam também por beneficiar o desenvolvimento e a proteção da criança e do adolescente, chamado de Orçamento Criança e Adolescente Não Exclusivo (OCA-NE). A reunião desses dois agrupamentos de ações e despesas compõe propriamente o *Orçamento Criança e Adolescente*, chamado de Orçamento Criança e Adolescente Geral (OCA-G), ou seja: Orçamento Criança ou Orçamento Criança Geral = Orçamento Exclusivo + Orçamento Não Exclusivo (VELASCO et al., 2005, p. 15).

Nesse sentido é importante salientar que podem existir dotações orçamentárias pertencentes aos Orçamentos Exclusivo e Não Exclusivo dentro da mesma área ou subárea. Essa observação é importante, pois, enquanto os valores apurados do Orçamento Exclusivo devem ser considerados na sua integralidade, os valores do Orçamento Não Exclusivo devem ser submetidos ao cálculo da proporcionalidade, ou seja, efetuados de acordo com a

população infante e adolescente que no Rio de Janeiro representa, aproximadamente, 27,5% de toda a população: “de acordo com a metodologia, o valor encontrado de despesas do Orçamento Não Exclusivo deve ser calculado considerando-se a quantidade proporcional de crianças e adolescentes beneficiários” (VELASCO et al., 2005, p. 15).

Esse item é insuficiente para dimensionar todos os aspectos da metodologia OCA. Entretanto é importante destacá-la, mesmo que brevemente, pois esse cálculo visa medir, aproximadamente, os benefícios de ações governamentais não diretamente voltadas para crianças e adolescentes, visto que atingem uma população maior do que a infanto-juvenil, como, por exemplo, quando se verifica o número de leitos em hospitais. Seguramente, no processamento desse cálculo há diversos indicadores populacionais específicos de crianças (número de crianças e adolescentes com deficiência) que devem ser levados em consideração. A aproximação com as comissões dos Conselhos de Economia, Contabilidade e com os projetos de extensão das universidades pode auxiliar na leitura desses orçamentos e, à medida em que se constate a inexistência de indicadores, a Metodologia OCA sugere o uso de dois indicadores gerais para o cálculo da proporcionalidade e que podem ser aplicados por área de atuação:

(a) A população de crianças e adolescentes presentes no total da população do país, do estado ou município, dependendo da esfera de governo analisada. Essa proporção pode ser obtida por meio dos dados do *Censo Demográfico* ou da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) quando da necessidade de dados mais atualizados de estados ou União.

(b) No caso dos gastos em educação, deve ser usado o número total de matrículas no nível de ensino analisado, em relação à competência da esfera de governo, disponibilizado pelos: Ministério da Educação (MEC)/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/ Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE)/ Diretoria de Estatísticas da Educação Básica (DAEB).

O cálculo da proporcionalidade é um critério que dá realismo à apuração do *Orçamento Criança e Adolescente*. Mesmo assim, é importante sempre determinar diretamente a dimensão dos gastos com a criança e o adolescente na **Fase de Seleção Direta** (...). Assim, será possível avaliar com maior precisão os eventuais acréscimos de recursos em benefício da população infanto-juvenil (VELASCO et al., 2005, p. 16, grifos nossos).

A recomendação efetuada por Velasco et al. (2005) está baseada na ideia de que para apurar e analisar o OCA é necessário compreender como se estrutura o ciclo orçamentário no Brasil. Em resumo, ele se organiza em torno de três leis principais que estabelecem correlações entre si: a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual. As informações necessárias ao cálculo do OCA devem ser extraídas da Lei

do Orçamento Anual e dos relatórios de execução orçamentária, mas as demais também podem oferecer outros parâmetros relevantes para a análise e a crítica.

Na lei máxima do país, no capítulo que tangencia as normas gerais das finanças públicas, o art. 165 sentencia estabelecer procedimentos a serem adotados por representantes do Poder Executivo, tais como o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA). Esses instrumentos inovadores valorizam o planejamento em curto, médio e longo prazo e, apesar de algumas vezes referirem-se à União, “as disposições constitucionais sobre matéria orçamentária têm caráter de norma geral, devendo, no que for aplicável, serem observadas por todos os entes da federação” (GIACOMONI, 2002, p. 198).

Por exemplo, em 2009, a cidade do Rio de Janeiro passou a ser administrada por um novo prefeito³⁵⁶ e em seu primeiro ano de gestão esteve em vigor o plano plurianual (PPA) elaborado pelo seu antecessor³⁵⁷. Isso significa que as diretrizes, os objetivos e as metas já foram estabelecidos e isso permite a continuidade de determinados programas e a politização das prioridades governamentais. Esse PPA traz, implicitamente, concepções políticas de gestão pública e, mesmo que só apresentando os percentuais, oferece margem para o gestor público compreender o horizonte fiscal e financeiro nesse primeiro momento:

Geralmente fala em percentuais, mas nunca muito específicos; não contém cifras nem dispõe sobre valores financeiros; embora ainda não haja lei complementar dispondo sobre a matéria (CF, art. 165, § 9º inc. I), subentende-se que seu prazo de vigência é de quatro anos; deve ser elaborada no primeiro ano de mandato do governante (CUNHA, 1998, p. 118).

Por isso o PPA é prioridade, pois são quatro anos de vigência e sua elaboração inconsistente pode lograr equívocos políticos de proporções desastrosas. Além desse plano, existem também as diretrizes orçamentárias ou Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): são metas em curto prazo de ordenamentos específicos e com prazo de vigência de doze meses, orientando a formulação da LOA. Assim como o Plano Plurianual, a LDO também não contém cifras e não cita valores financeiros, mas estabelece prazos que exigem articulação política e estudo aprofundado por parte do Poder Legislativo:

³⁵⁶ Eduardo da Costa Paes (prefeito da Cidade do Rio de Janeiro reeleito, gestões 2009-2012 e 2013-2016). Iniciou sua carreira no Partido da Frente Liberal (PFL), migrou para o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e atualmente é do Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB).

³⁵⁷ César Eptácio Maia (prefeito da Cidade do Rio de Janeiro em três oportunidades: 1993-1996; 2001-2004 e 2005-2008. Atualmente cumpre mandato como vereador). Iniciou sua carreira no Partido Democrático Trabalhista (PDT) e migrou para o PMDB. Posteriormente ingressou no PFL, passou rapidamente pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), somente para disputar as eleições com Luiz Paulo Conde (seu antigo aliado e sucessor em 1996) que, à época, se candidatou à reeleição pelo PFL, mas saiu derrotado. Como isso César Maia retornou ao PFL, que em 2007 passou a se chamar Democratas (DEM).

Até o dia quinze de abril o Executivo deve enviar o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias para o Legislativo que deverá aprová-lo até 30 de junho, caso contrário fica proibido o recesso até a respectiva aprovação. Vale lembrar que qualquer alteração na legislação tributária só poderá ser feita na LDO. (CUNHA, 1998, p. 118)

Na condução das políticas sociais os secretários do governo e demais técnicos da burocracia estatal são sujeitos políticos tão importantes quanto o chefe do Poder Executivo, pois eles influenciam nas decisões que projetam a estimativa de receitas e a fixação de despesas. Em tempos de crise ou diante da lógica do “Estado Gerencial”, o contingenciamento de despesas na execução orçamentária e a redução de recursos para o custeio de investimentos públicos são decisões políticas que atravessam esse determinado procedimento.

Um elemento importante no tabuleiro de relações socioeconômicas é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com a Lei Complementar nº 101 de 2000, que dá origem a referida lei, a LDO alcança um papel preponderante no ciclo orçamentário e uma dezena de exigências passam a ser disciplinadas, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas; metas fiscais; riscos fiscais; programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da lei orçamentária, dentre outros (GIACOMONI, 2002).

Cabe salientar que a LRF estabelece um conjunto de normas das finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, prevendo um teto para despesas com pessoal no Poder Executivo (no Legislativo e Judiciário também). A lei prevê a necessidade de contrabalancear as receitas e as despesas que, na esfera municipal, não deverão ultrapassar 60% do volume arrecadado com pagamento de pessoal. Segundo Carlos Nelson Reis et al. (2010, p. 30), com a LRF a realização dos gastos públicos esteve condicionada aos superávits primários e sofreu ajustes significativos, gerando conflitos nas prioridades políticas, “o que se configura como um *trade off* entre a responsabilidade fiscal e responsabilidade social”. As responsabilidades dos gestores vêm acompanhadas de um discurso neoliberal de “Estado mal gerenciado e sem recursos” e da necessidade de gerenciar tais recursos sociais de maneira eficiente. O primeiro artigo da LRF, ilustrativamente, preconiza que

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Na metodologia OCA, as despesas com pessoal são computadas, ressalvadas as exigências da LRF, exceto em situações que envolvam pagamento de aposentadoria realizado por alguma prefeitura. Na assistência social do Rio de Janeiro, até o ano de 2003 parcela significativa do orçamento era destinada ao pagamento de pessoal, equipe técnica e demais profissionais, cuja prerrogativa de contratação exigia o ensino médio e fundamental – despesas destinadas às atividades-meio ao invés de atividades-fim –: “a metodologia considera que tais despesas merecem atenção especial, pois constituem principal parcela de gastos” (VELASCO et. al., 2005, p. 18). Essas informações são relevantes, para entender que existem concepções de gestão distintas, e é importante questionar: que tipo de gestão está em disputa?

Os investimentos e prioridades de um governo são estruturados num Plano Anual de Trabalho ou na Lei Orçamentária Anual (LOA), que contém as receitas e as diversas programações de despesas, apresentadas na forma de programas, projetos e atividades, seja por função (o tipo de política setorial), por órgão (através das várias secretarias) ou por natureza de despesa³⁵⁸.

Seu prazo de vigência é de um ano; até o dia quinze de setembro o Executivo deve enviar o Projeto de Lei Orçamentária para o Legislativo que deverá aprová-lo até o dia 30 de novembro, caso contrário também fica proibido o recesso até a respectiva aprovação. (CUNHA, 1998, p. 118-119)

Nesse sentido, os primeiros passos a serem dados são conhecer os dispositivos constitucionais e seus desdobramentos práticos: suas funções, códigos numéricos, fontes governamentais, princípios que regem o orçamento, o empenho, a liquidação, o pagamento, o Fundo Municipal, ou seja, toda estrutura contábil da burocracia orçamentária. Cabe salientar que a LOA demonstra, portanto, todas as receitas e despesas e é composta por três esferas: orçamento da seguridade social, orçamento fiscal e orçamento de investimento das empresas estatais (GIACOMONI, 2002; SADECK FILHO, 2009).

Orçamento da seguridade social – abrange todos os órgãos e entidades envolvidos nas ações relativas à saúde, previdência e assistência social; orçamento fiscal – abrange todos os outros órgãos e entidades não incluídos nos demais orçamentos; o orçamento de investimento das empresas estatais – corresponde às despesas com obras e equipamentos. As demais despesas, como salário de funcionários e manutenção de atividades das estatais, não são previstas na Lei Orçamentária; elas

³⁵⁸ Esse tipo de debate é importante, em especial, para os assistentes sociais que assumiram postos de direção dos equipamentos públicos da Prefeitura do Rio de Janeiro e muitas vezes desconhecem os prazos e os chamados “recursos carimbados”, ou que só podem ser utilizados com despesas de pessoal, material de consumo, serviços de terceiros (manutenção ou pequena reforma) etc. Mas nunca devem ser incluídas nas despesas correntes a construção ou aquisição de bens de capitais ou patrimoniais; nesse caso as obras ou aquisições entram em despesas de capital (CUNHA, 1998, p. 121-122).

estão incluídas apenas na contabilidade das próprias empresas estatais (SADECK FILHO, 2009, p. 263)

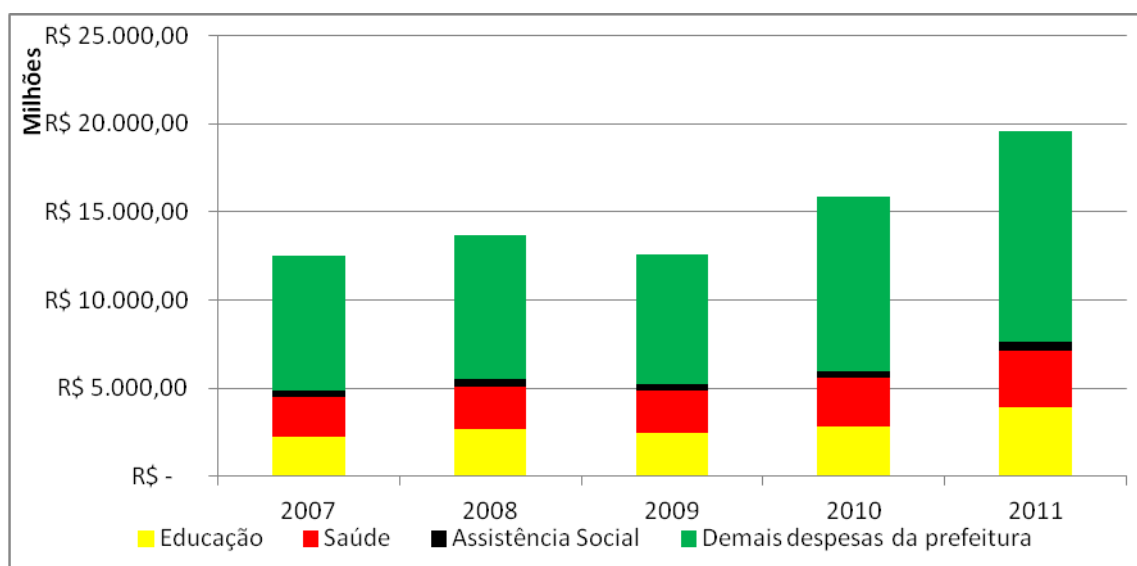
A partir do PPA, da LDO e da LOA temos a integração do processo que envolve planejamento e orçamento nas três esferas de governo que, no entanto, são passíveis de serem questionadas e alteradas. Embora Francisco Sadeck Filho (2009) exponha que a elaboração do projeto de lei do PPA, da LDO e da LOA “cabe exclusivamente ao Executivo” (Ibidem, p. 267), já que nem Legislativo ou Judiciário podem propor tais leis, os vereadores podem modificá-los por meio de emendas, e os movimentos sociais, assim como os conselhos de direitos e os conselhos tutelares, por exemplo, podem pressionar e articular forças no intuito de assegurar e aumentar os recursos para as políticas de infância na LOA.

Em relação à discussão e votação do orçamento, a Constituição Federal determina que as propostas de PPA, LDO e LOA sejam analisadas, discutidas e votadas (...) pela Câmara Municipal; (...) a proposta é primeiramente analisada por uma comissão de parlamentares e, depois, apreciada por todo o plenário (...). No caso da LOA, podem, por exemplo, modificar a alocação de recursos e alterar a dotação orçamentária prevista para cada órgão ou entidade pública. No entanto, qualquer alteração precisa obedecer algumas regras, entre as quais: não aumentar o total de despesas previsto no orçamento”. (SADECK FILHO, 2009, p. 267)

O orçamento da criança e do adolescente no Rio é consideravelmente baixo, assim como em 93% dos municípios (IBGE, 2010) que realizam algum tipo de política voltada para a infância e adolescência, e ainda não é possível avaliar com precisão a efetividade das políticas implementadas, muito menos relacioná-las ao orçamento investido. A dificuldade de acesso às informações orçamentárias, sua linguagem complexa e a falta de participação da sociedade na sua construção são fatores que contribuem para a invisibilidade da criança e do adolescente no orçamento, no seu monitoramento e na sua adequação à realidade da população em geral. Dessa forma, a implementação de uma intervenção mais sistemática na apuração do “Orçamento Criança e Adolescente”³⁵⁹ é fundamental.

Gráfico 1 - Pesos das principais funções que compõem o OCA nas despesas da Prefeitura do Rio

³⁵⁹ “O Orçamento Criança e Adolescente, constitui o levantamento do conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado à proteção e desenvolvimento da criança”. (De Olho no Orçamento Criança, 2005, p. 7). A metodologia do OCA (De olho no Orçamento Criança, 2005), desenvolvida por Fundação Abrinq, UNICEF e INESC, é baseada nas diretrizes do documento “Um Mundo para as Crianças”, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, e nas resoluções do Pacto pela Paz – agenda para o desenvolvimento de políticas e planos de ação aprovada na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 2003. As orientações desse documento determinam que “os Estados utilizem no máximo os recursos disponíveis para a promoção das medidas administrativas, legislativas e de outra natureza” para realização e não-violação dos direitos das crianças e adolescentes.



Fonte: Luiz Mário Benken et al. (2012).

Observa-se, no Gráfico 1, que entre 2007 e 2011, as três funções, assistência social, saúde e educação, políticas fundamentais em qualquer governo, não chegavam a metade dos gastos da prefeitura do Rio de Janeiro. É possível constatar, de acordo com dados deflacionados³⁶⁰, que a receita total acumulada da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, no ano de 2007 superou R\$ 10 bilhões de Reais (R\$ 9.514.609.000,00 em valores sem correção) e o peso do OCA nas despesas da Prefeitura (ou seja o somatório dos gastos em educação, saúde, assistência social) atingiu o seu ápice chegando a 35% do valor total de despesas do Poder Executivo no mesmo ano. Em termos comparativos pode-se dizer que em 2007 a arrecadação total da Prefeitura foi menor que em 2011, porém, o peso do OCA foi maior. Por outro lado, em 2011 aconteceu o inverso, a receita total da acumulada da Prefeitura praticamente duplicou, quando comparada ao ano de 2007, atingindo aproximadamente R\$ 20 bilhões (R\$ 17.820.566.000,00 em valores sem correção), mas o peso do OCA se manteve-se abaixo do esperado, ficando em aproximadamente 20% das despesas da Prefeitura, percentual que só não ficou abaixo dos 10% verificados no ano anterior, em 2010. A política de saúde (em vermelho) apresentou um sensível aumento (para exemplificar, só o orçamento do Hospital da Mulher, em Bangu, foi estimado em R\$ 34 milhões) e a educação (na cor amarela) teve uma sensível alteração em virtude das representações movidas pelo Ministério Público contra a Prefeitura (nessa Ação Civil pública do MP, o município foi condenado). Já a política de assistência social (na cor preta) se manteve praticamente inalterada. Enquanto as políticas de combate à pobreza aumentam, as demais políticas assistenciais para crianças e

³⁶⁰ IPCA médio do mês de abril de 2012.

adolescentes diminuem sensivelmente, tanto no plano Federal, como no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI³⁶¹, como no plano municipal, com os abrigos (que serão tratados mais adiante).

4.3.1 Governos municipais e orçamento público na última década

As interseções entre os governos municipais do Rio de Janeiro, nas últimas duas décadas, revelam, ao contrário de rupturas, a continuidade de um projeto de cidade que favorece o capital em detrimento dos trabalhadores e que, invariavelmente, diferenciam-se muito pouco de administrações públicas tecnicistas e orientadas pelas determinações hegemônicas do capital. No entanto, o orçamento público, alvo preferencial da “contrarreforma neoliberal” (BEHRING, 2003), tem sido insuficiente, para as políticas sociais e incapaz de retirar a assistência social da condição de “patinho feio” da seguridade social ou de traduzi-la efetivamente como um direito social universalizante, por conta da sua “histórica função e potencialidade de manter a coesão, a integração e o controle social sobre os pobres” (BOSCHETTI, 2012, p. 53).

Na última década o orçamento federal da assistência social apresentou uma curvatura ascendente motivada, principalmente, pelas políticas de transferência de renda. Sobre os programas de transferência de renda verifica-se, de acordo com a literatura estudada, que existe um crescimento da alocação de recursos na assistência social, que diz respeito aos benefícios e programas de transferência de renda. Em 2009, o orçamento para o Bolsa Família atingiu “R\$ 11.434.280.000,00, ou seja, 35% do orçamento do MDS” (BEHRING, 2009, p. 3-4). Esse valor de orçamento permite uma projeção de receita do governo federal estimada em, aproximadamente, R\$ 6 bilhões. Essa projeção aproximada é uma ilustração concebida a partir dos dados do IPEA (2010), onde a cada R\$ 1,00 transferido pelo governo por meio de gasto social (recursos financeiros destinados aos benefícios previdenciários e programas de transferência de renda) existe um aumento na renda das famílias no valor de R\$ 1,86. A cada R\$ 1,00, disponibilizado pelo governo em políticas de transferência de renda, R\$ 0,56 retorna ao Estado por meio de impostos e arrecadações (VILLAVARDE, 2010).

³⁶¹ Os resultados da contenção de gastos no enfrentamento ao trabalho infantil mostram que em 2012 não houve queda no trabalho infantil. “Pelo contrário, houve alta na proporção de meninos e meninas de 10 a 13 anos trabalhando, passando de 5,1% para 5,2%” (ALMEIDA, 2012).

‘Nós distribuimos bem, mas redistribuímos muito mal. Os gastos sociais podem aumentar muito, porque mais da metade do que sai retorna como arrecadação. Mas isso tem um limite, é claro. Algo precisa ser feito com os impostos’ diz Jorge Abrahão, gerente da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea. (VILLAVÉRDE, 2010)

O governo até transfere renda para a população, mas o caráter redistributivo das políticas sociais permanece inalterado e, apesar do contingente significativo de pessoas beneficiadas, o seu reduzido percentual, de acordo com Ivanete Boschetti (2012) em torno de 0,4% do PIB aplicado em 2009, demonstrou os seus reduzidos percentuais: “trata-se, nitidamente, de um ‘pobre’ programa, que ‘custa’ pouco, não atinge a estrutura da desigualdade, mas possui forte impacto político” (Ibidem, p. 52).

Atualmente, a reforma tributária é uma das medidas mais importantes a serem adotadas no sentido de desonerar parcelas de trabalhadores e fortalecer as políticas sociais: “é preciso mudar a fonte de tributos que financia os programas sociais e aumentar a cobrança sobre a renda” (VILLAVÉRDE, 2010). É necessário reduzir as desigualdades, mas deslocar a assistência social da condição em que se encontra, porque ela permite alterar o regime tributário, que é regressivo – isto é, cobra mais dos trabalhadores pobres. Com a reforma há a possibilidade de se corrigir uma disparidade histórica e tributar mais os patrimônios milionários, afinal, “os ricos nesse país não pagam imposto, uma vez que o arrecadado com o Imposto de Renda é ridículo. Nosso sistema tributário opera a favor da concentração de renda”, diz [Evilásio] Salvador” (apud VILLAVÉRDE, 2010). Os cálculos efetuados pelo economista em questão revelam que 55% do total arrecadado pelo governo federal no ano de 2008 foram oriundos dos impostos e contribuições que incidiram sobre o consumo das famílias. Assim, são os trabalhadores e os segmentos pauperizados que financiam os próprios benefícios³⁶².

Os estados e, principalmente, os municípios, diante da descentralização político-administrativa (tratada no item 4), têm o papel estratégico na formulação e execução de políticas públicas e seus mecanismos de arrecadação agregam diferentes receitas, embora

³⁶² O exemplo disso é que os empresários fizeram do conglomerado de lojas das Casas Bahia “um próspero e sustentável negócio voltado às necessidades dos pobres no Brasil” (PRAHALAD, 2010, p.221). São 330 lojas, 10 milhões de clientes e mais de 4 bilhões em receitas e esses números demonstram a grandiosidade da movimentação financeira da empresa que focalizou sua ação junto à base da pirâmide, que comporta 80% da população brasileira. Com o desenvolvimento de uma estratégia de mercado focalizada nos segmentos pauperizados “70% dos clientes da Casas Bahia não tem nenhum tipo de renda formal (...). São, em sua maioria, empregadas domésticas, cozinheiras, vendedores ambulantes” (Ibidem, p.224). O jornalista Fritz Utzeri (2000) já dizia: “no *dancing* Brasil”, quanto mais dinheiro você tem, menos paga (e também não dança, se não quiser)” (Ibidem, p. 115).

sejam complementados pelos recursos federais, por meio do cofinanciamento. A cidade do Rio de Janeiro tem despontado, em nível nacional, em investimentos, em obras e em arrecadação, mas isso não se traduziu num aumento substantivo dos orçamentos das políticas sociais, em particular, da política de assistência social (e dos abrigos gerenciados por essa política).

Os dados colhidos (FPO/RJ, 2012) revelam que das três políticas consideradas mais importantes para crianças e adolescentes, educação, saúde e assistência social, duas delas oscilaram ao longo dos últimos anos e a assistência social tem permanecido num mesmo patamar e, ainda assim, as demais políticas não contemplam as disposições legais, pois na Constituição Federal está prevista uma exigência de que os municípios apliquem ao menos 25% de suas receitas em educação, ou “na manutenção e desenvolvimento do ensino”, e a mesma lei pauta o financiamento dos estados e, no caso da União, o valor percentual a ser investido em educação é de, no mínimo, 18%. Para exemplificar, em 2010 o Rio de Janeiro arrecadou algo em torno de R\$ 14 bilhões (valores sem deflação); logo o orçamento liquidado da educação, R\$ 2.853.619.491,48, não chegou a atingir 20% das receitas, ficando em 19,53% do orçamento da Prefeitura.

Nos estudos de Bremaeker³⁶³ (2012), dos 5.563 municípios brasileiros, quarenta e sete deles (0,87% do total) apresentam receitas bilionárias. Porém, os números em si não revelam a realidade ou o processo de desenvolvimento em curso. Baseado em informações dos orçamentos recolhidos na página da Secretaria do Tesouro Nacional o autor em tela detalha que, em 2012, a receita orçamentária dos municípios concentrou R\$ 164.347 bilhões, o que corresponde a aproximadamente 37% do montante de recursos disponíveis para o conjunto de municípios brasileiros. São Paulo, Rio de Janeiro (aproximadamente R\$ 20 bilhões), Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza e Recife são, respectivamente, as cinco maiores receitas municipais brasileiras.

Os 10 Municípios que apresentam as maiores receitas orçamentárias em bilhões de Reais em 2012 são: São Paulo (SP); Rio de Janeiro (RJ); Belo Horizonte (MG); Curitiba (PR); Fortaleza (CE); Porto Alegre (RS); Recife (PE); Salvador (BA); Campinas (SP); e São Bernardo do Campo (SP). Em 2011 os Municípios bilionários eram 42. Os 5 Municípios que entraram na lista em 2012 foram: Juiz de Fora (MG), Blumenau (SC), Cubatão (SP), São José do Rio Preto (SP) e Nova Iguaçu (RJ). Encontram-se muito próximos deste valor, devendo ingressar no rol dos Municípios bilionários em 2013 pelo menos mais 4 Municípios: Piracicaba (SP), Porto Velho (RO), Serra (ES) e Guarujá (SP), com receitas previstas entre R\$ 996 milhões e R\$ 981 milhões em 2012. Em 2010 os Municípios bilionários eram 36. Os 5 Municípios

³⁶³ François Bremaeker, economista e geógrafo, gestor do Observatório de Informações Municipais e membro da Associação Transparência Municipal. www.oim.tmunicipal.org.br

que entraram na lista em 2011 foram: Londrina (PR), Florianópolis (SC), Aracaju (SE), Cuiabá (MT) e Contagem (MG). Em 2009 os Municípios bilionários eram 31. Os 6 Municípios que entraram na lista em 2010 foram: Jundiaí (SP), Joinville (SC), Betim (MG), Niterói (RJ), Caxias do Sul (RS) e Uberlândia (MG). (BREAMAEKER, 2012, p.3)

Na esfera do município do Rio de Janeiro, de acordo com dados (deflacionados) produzidos pelo Fórum Popular do Orçamento (FPO, 2012a), foi arrecadado no ano de 2010 o equivalente a R\$ 14.606.562.130,40; no ano de 2006 a receita municipal atingiu a R\$ 11.193.620.048,72 e em 2002 a cidade conseguiu alcançar R\$ 11.496.170.273,21. Numa perspectiva setorializada, podemos destacar que as ações de assistência social empreendidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social³⁶⁴, diferentemente da educação, não têm um valor percentual mínimo de aplicação de suas receitas, mas elas, por outro lado, são dotadas de uma política orçamentária planejada com frequência regular e de acordo com as receitas projetadas e arrecadadas em cada ano.

No relatório de prestação de contas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – CGM (2002, 2006, 2010) – há o detalhamento da arrecadação ano a ano, assim como um quadro demonstrativo das despesas da prefeitura (para onde vai o dinheiro) e um glossário com explicações sobre as “receitas”, ou seja, todos os recursos financeiros arrecadados pelo município (de onde vem o dinheiro). Na esfera federal e estadual existem impostos e contribuições sociais diferenciados e as receitas municipais podem ser enumeradas da seguinte maneira:

- 1) **Contribuições:** são chamadas também de contribuições sociais, ou seja, recursos retidos [em folha de pagamento] dos funcionários e do Município para o pagamento de aposentadoria e pensão.
- 2) **Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).** É imposto aos trabalhadores e empresas que prestam serviços ao Município.
- 3) **Imposto Sobre Serviços (ISS).** Imposto de qualquer natureza pago sempre que os serviços são prestados.
- 4) **Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).** É pago sempre que o imóvel é adquirido
- 5) **Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)** pago anualmente pelos proprietários de imóveis.
- 6) **Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).** Imposto pago anualmente por seus proprietários e repassado pelo Estado.
- 7) **Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).** Esse imposto é repassado pelo Estado [o Rio de Janeiro é o Estado que apresenta a maior alíquota de ICMS do Brasil, 19%, seguido por São Paulo, Minas Gerais e Paraná, como 18% e os demais entes da Federação, 17%].
- 8) **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação da União (FNDE):** É um valor repassado pela União para os municípios.

³⁶⁴ A partir de 2013 as ações de assistência social passam a ser renomeadas, ou melhor, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS. No interregno de dois mandatos, entre 2004 e 2012, a secretaria foi denominada de SMAS.

- 9) **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**: parcela de impostos da União, Estado e Município destinada exclusivamente para a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação especial.
- 10) **Sistema único da Saúde (SUS)**, nesse sistema são realizados os repasses da União e do Estado para o Sistema Único de Saúde.
- 11) **Multas e Juros de Mora** se referem aos valores pagos pelos contribuintes por atrasos ou por infração de normas.
- 12) **Operações de Crédito** são geralmente financiamentos ou empréstimos.
- 13) **Serviços** constituem os valores cobrados por serviços prestados, tais como coleta de lixo, serviços culturais e administrativos.
- 14) **Taxas** são valores cobrados por serviços públicos, tais como limpeza pública, licença para obras e licenças para estabelecimentos (alvará). (CGM, 2010).

Para fins comparativos serão colocados em relevo os anos de 2002, 2006 e 2010, no município do Rio de Janeiro. Deve-se atentar para o fato de que o primeiro e o último ano do orçamento de cada governo foram descartados em função de não representarem uma projeção mais próxima da realidade e da concepção do gestor no ciclo orçamentário. Nesse ciclo é consolidado o Plano Plurianual, ou seja, “é o desmembramento do planejamento estratégico para todo um período de gestão” (SADECK FILHO, 2010, p. 97). O que acontece é que esse PPA é elaborado no primeiro ano do mandato, mas com vigência a partir do segundo ano de governo vigorando até o primeiro ano do mandato subsequente. Por esse motivo o primeiro ano foi suprimido, pois na verdade esse orçamento revela o planejamento da gestão anterior. E o último ano de gestão também foi descartado, pois se trata de ano eleitoral, momento onde, geralmente, os orçamentos tendem a ser elásticos, sendo utilizados em benfeitorias, obras etc. A mesma lógica será utilizada nas receitas e despesas³⁶⁵ da Prefeitura.

Tabela 1 - Comparativo entre receita arrecadada e despesa paga pela Prefeitura

Prestação de contas	2002	2006	2010
Receita arrecadada	6.336.107.000,00	8.703.728.000,00	15.243.212.000,00
Despesa paga	6.415.051.000,00	8.332.069.000,00	14.278.900.000,00
Déficit ou Superávit	(-) 78.944,00000	(+) 371.695.000,00	(+) 964.312.000,00

³⁶⁵ As despesas são todos os gastos públicos. De acordo com os dados da CGM (2010), 1) a dívida pública é uma das despesas, consiste no pagamento de financiamentos e empréstimos; 2) a manutenção de serviços também são gastos públicos que englobam: o material de consumo, medicamentos, merenda escolar, iluminação pública, coleta de lixo, luz, água, telefonia, aluguéis, vigilância, locação de veículos e outros serviços necessários para a administração e a manutenção dos serviços públicos; 3) obras são os gastos com projetos e execução de obras públicas. Geralmente é o calcanhar de Aquiles dos gestores de abrigos, pois não há dotação de obras na assistência social que, obrigatoriamente, deve encaminhar as solicitações (mesmo de simples reformas) para a Secretaria Municipal de Obras, o que, na maioria das vezes, por conta da burocracia e do status reduzido da assistência social, obstaculiza ou, quando não, impede a realização de melhorias nos equipamentos destinados ao acolhimento de crianças e adolescentes; 4) pessoal e encargos sociais são os salários e benefícios para funcionários, aposentados e pensionistas do município, acrescido das demais despesas trabalhistas.

Juros e amortizações	10%	10%	13,70%
----------------------	-----	-----	--------

Fonte: Prestação de contas (CGM, 2002, 2006, 2010). Elaboração própria (dados sem deflação)

Prestação de Contas	2002	2006	2010
Receita Arrecadada	R\$ 12.419.779,99	R\$ 12.530.774,43	R\$ 18.186.701,09
Despesa paga	R\$ 12.574.522,82	R\$ 11.995.696,24	R\$ 17.036.178,87
Déficit/Superávit	R\$ 154.742,83	R\$ 535.130,03	R\$ 1.150.522,22
Juros e amortização	10%	10%	13,70%

Fonte: Prestação de contas (CGM/RJ, 2002, 2006, 2010). Dados deflacionados de acordo com o IPCA médio do mês de julho de 2013. Elaboração própria

Ao confrontar a despesa realizada R\$ 6.415.051.000,00 (bilhões), até dezembro de 2002, com a receita arrecadada R\$ 6.336.107.000,00 (bilhões), no mesmo período, apurou-se um déficit orçamentário de R\$ 78.944.000,00 (setenta e oito milhões e novecentos e quarenta e quatro mil Reais) na gestão de César Maia. Mas, de acordo com o relatório estudado, entre os anos de 1999 e 2001, a Prefeitura acumulou superávits sucessivos; entretanto, cabe esclarecer que, de acordo com o relatório da Controladoria Geral do Município – CGM-RJ (2002, p. 7) –, “não é objetivo de o poder público municipal apresentar superávits ao longo dos exercícios”. A relação entre a Prefeitura e o cidadão, em princípio, enfatiza que os recursos arrecadados na sociedade deverão retornar para a mesma. Assim sendo, o déficit apurado no ano de 2002 encontra-se amparado pelos superávits dos anos anteriores. Quando o período investigado é referente ao quadro de despesa e receitas de 2006, têm-se os seguintes dados: receita arrecadada R\$ 8.703.728.000,00 (bilhões), até dezembro de 2006 com uma despesa paga de R\$ 8.332.069.000,00 (bilhões), no mesmo período, portanto, apurou-se um superávit orçamentário de R\$ 371.695.000,00 (trezentos de setenta e um milhões e seiscentos e noventa e cinco Reais).

No ano de 2010, gestão de Eduardo Paes, a receita arrecadada da Prefeitura foi de R\$ 15.243.212.000,00 (bilhões) e a despesa paga, no mesmo período, de R\$ 14.278.900.000,00 (bilhões), contabilizando um superávit de R\$ 964.312.000,00 (novecentos e sessenta e quatro milhões e trezentos e doze mil Reais). Nota-se que em alguns anos, entre 2003, 2007 e 2011, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro registrou déficits crescentes.

Tabela 2 - Execução do orçamento – diferença entre empenho e pagamento da SMDS/SMAS

Ano	Despesa empenhada	Despesa liquidada	Despesa paga	Diferença entre empenho e pagamento	% da Diferença
-----	-------------------	-------------------	--------------	-------------------------------------	----------------

2002	R\$ 154.119.090,41	R\$ 148.864.116,30	R\$ 131.745.394,96	R\$ 22.373.695,45	14,51%
2006	R\$ 159.737.641,21	R\$ 158.974.667,54	R\$ 147.586.431,41	R\$ 12.151.209,80	7,88%
2010	R\$ 172.635.755,61	R\$ 164.116.688,10	R\$ 151.938.687,27	R\$ 20.697.068,34	13,42%

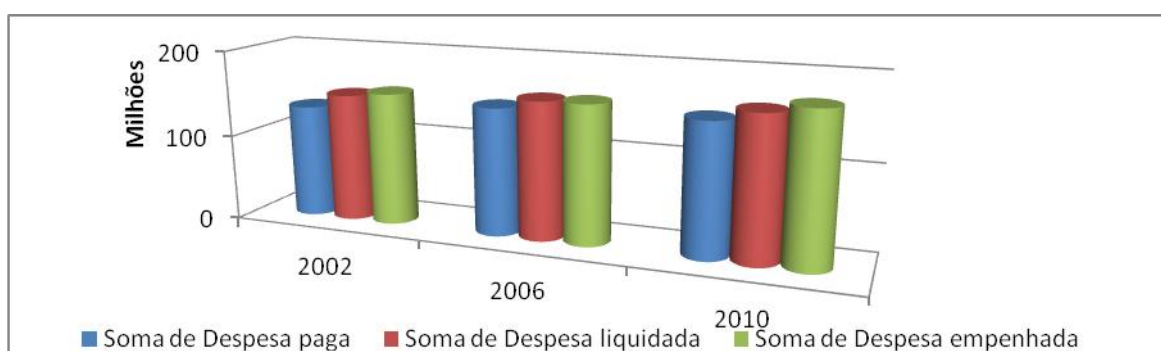
Fonte: Prestação de contas (2002, 2006, 2010). Elaboração própria (dados sem deflação).

Ano	Despesa empenhada	Despesa liquidada	Despesa paga	Diferença entre empenho e pagamento	% da Diferença
2002	R\$ 302.097.990,97	R\$ 291.797.403,83	R\$ 258.241.980,48	R\$ 43.856.010,49	14,51%
2006	R\$ 229.974.598,32	R\$ 228.876.143,62	R\$ 212.480.477,51	R\$ 17.494.120,81	7,88%
2010	R\$ 205.972.001,53	R\$ 195.807.888,19	R\$ 181.278.295,54	R\$ 24.693.705,99	13,42%

Fonte: Prestação de contas (2002, 2006, 2010). Dados deflacionados de acordo com o IPCA médio do mês de julho de 2013. Elaboração própria.

Na execução orçamentária verificada na prestação de contas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS-SMAS), o valor de despesa paga, ou seja, o momento do ciclo orçamentário em que o recurso financeiro está efetivamente garantido, é sempre inferior ao valor de despesa empenhada, que demarca, em linhas gerais, o início da execução orçamentária. Nessa ótica, “o empenho não garante a liberação dos recursos, mas sem o empenho isto nunca acontecerá” (CUNHA, 1998, p. 130). Há uma perceptível diferença entre os anos de 2002 e 2010 e o ano de 2006, onde o orçamento teve execução superior a 92% do valor empenhado, constatação importante em uma secretaria com exigências urgentes e recursos escassos.

Gráfico 2 - Comparativo entre despesas empenhadas, liquidadas e pagas da SMDS-SMAS



Só para se ter um exemplo, levando em consideração os dados deflacionados, em 2002 e 2003 a Função Assistência Social (que aparece em relatórios orçamentários representada pelo nº. 8), na cidade do Rio de Janeiro representou, respectivamente, R\$ 186.148.930,84 (1,62%) e R\$ 194.881.017,34. (1,69%) de todos os gastos da Prefeitura. Em 2006 e 2007

houve um aumento dos gastos sociais e esses recursos significaram respectivamente, R\$ 376.130.806,11 (3,36%) e R\$ 334.331.111,41 (2,97%) do total de despesas; e os anos de 2010 e 2011 apresentaram uma queda percentual, indo para R\$ 307.735.277,39 (2,11%) e R\$ 458.878.295,44 (2,41%), respectivamente, do total de gastos do Poder Executivo.

Como foi dito anteriormente, as receitas que financiam os entes federativos são diferentes, mas estão interligadas, não apenas pelas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF é um dos mecanismos de ajuste criados no bojo da contrarreforma do Estado para a geração de superávits primários, isto é, para “realização de poupança primária no orçamento para honrar o pagamento dos juros da dívida” (SALVADOR, 2010, p. 380). De acordo com os dados da prestação de contas do município do Rio de Janeiro, entre 2002 (juros e encargos da dívida R\$ 382.601 milhões) e 2006 (juros e encargos da dívida R\$ 511.874 milhões) o montante de recursos destinados ao pagamento da dívida pública (juros, encargos e amortização da dívida) não ultrapassou 7% da despesa municipal, mas em 2010 esse percentual subiu para 13,7%, algo em torno de R\$ 1.958.293 bi.

Nos cálculos da União deve-se levar em consideração o desvio de pelo menos 20% dos recursos federais destinados, em potencial, aos municípios que agora também perfazem os cálculos do superávit primário. Esse desvio é um efeito da Desvinculação das Receitas da União (DRU)³⁶⁶ que, em linhas gerais, inaugura, em 2000, de maneira explícita e “legal” a apropriação do fundo público da seguridade social pelo capital financeiro:

A principal consequência da DRU é o desvio regular de bilhões de reais da saúde, educação, previdência e assistência social, que são transferidos por meio do orçamento fiscal para os mercados financeiros. A DRU é a alquimia que transforma recursos que pertencem à seguridade social em receitas do orçamento fiscal. (SALVADOR, 2010, p. 369-370)

O orçamento da seguridade social pode ser explicado a partir do art. 195 da Constituição Federal de 1988. O seu financiamento é realizado através de recursos orçamentários provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de diversas contribuições sociais. Para compreender a conformação do financiamento da seguridade social, é preciso apreender que os recursos que formam o orçamento do governo

³⁶⁶ A DRU apareceu pela primeira vez no governo FHC, com a denominação de Fundo Social de Emergência – FSE. Passou a vigorar de fato por intermédio da Emenda Constitucional nº 27, de março de 2000, com vigência, em princípio, até 2003 (mas o governo não a extinguiu até hoje), e significa que “é desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais”. Dados do INESC (2009, p. 20) mostram que “de cada R\$ 100,00 de superávit primário, em 2007, pelos menos R\$ 65,00 foram retirados do orçamento da seguridade social por meio da DRU”.

federal são arrecadados por meio de impostos sobre a renda, produtos industrializados, exportações e, além das contribuições sociais dos empregadores – incidentes sobre a folha de salários, o faturamento (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS) e o lucro (Contribuição sobre o Lucro Líquido – CSLL) –, da receita dos concursos de prognósticos (loteria esportiva, loto, mega-sena) e nas transações de importação de bens e serviços:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Conforme a síntese de Aline Abreu (2009), o financiamento público dos entes estaduais e municipais possuem outras fontes:

Os demais entes federativos – estados e municípios – possuem outras fontes de arrecadação: o ICMS e o IPVA são os principais impostos para os primeiros e o IPTU para os municípios. Muitos desses recursos são despesas vinculadas e garantidas pela Constituição, como, por exemplo, os municípios serem responsáveis em gastar 25% da receita com o ensino público e 15% com saúde. Porém, ao longo da década de 90, o crescimento do endividamento público exigiu ações para garantir as metas fiscais ampliando o percentual de Superávit Primário, criando-se a Desvinculação de Receita da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (Ibidem, p. 45)

Tabelas 3 - Composição da receita tributária e a arrecadação municipal

Composição da receita tributária	2002	2006	2010
ISS	R\$ 1.107.995,00	R\$ 1.702.769,00	R\$ 3.170.558,00
IPTU	R\$ 721.424,00	R\$ 1.047.540,00	R\$ 1.430.224,00
ITBI	R\$ 170.090,00	R\$ 236.383,00	R\$ 494.905,00
TAXAS	R\$ 49.552,00	R\$ 214.996,00	R\$ 298.090,00
OUTRAS RECEITAS	R\$ 4.287.046,00	R\$ 5.502.060,00	R\$ 9.849.435,00

TOTAL	R\$ 6.336.107,00	R\$ 8.703.728,00	R\$ 15.243.212,00
-------	------------------	------------------	-------------------

Fonte: Prestação de contas (CGM, 2002, 2006, 2010). Elaboração própria

Composição da receita tributária	2002	2006	2010
ISS	R\$ 2.171.846,87	R\$ 2.451.479,90	R\$ 3.782.797,92
IPTU	R\$ 1.414.106,07	R\$ 1.508.145,41	R\$ 1.706.402,59
ITBI	R\$ 333.403,52	R\$ 340.321,07	R\$ 590.471,96
TAXAS	R\$ 97.129,82	R\$ 309.530,17	R\$ 355.651,67
OUTRAS RECEITAS	R\$ 8.403.293,71	R\$ 7.921.326,68	R\$ 11.751.376,96
TOTAL	R\$ 12.419.779,99	R\$ 12.530.803,23	R\$ 18.186.701,09

Fonte: Prestação de contas (CGM, 2002, 2006, 2010). Elaboração própria (dados deflacionados pelo IPCA médio do mês de julho de 2013).

Dentro do quadro de receitas correntes, existem as receitas correntes e as receitas de capital. As receitas correntes se desdobram em: 1) receitas tributárias (impostos + taxas); 2) receitas patrimoniais; 3) contribuições; 4) serviços; 5) transferências correntes (parcela do ICMS³⁶⁷ arrecadado pelo estado e cota parte do IPVA) e 6) outras receitas correntes (como a dívida ativa, ou seja, multas etc.). É importante destacar³⁶⁸ que os chamados “royalties do petróleo” não são tecnicamente tributos, mas “compensações financeiras ao Estado pela utilização de recursos não renováveis” (SANTOS, 2011, p. 109)

Os dados apresentados por Abreu (2009) apontam para uma base econômica na área de comércio e de serviços na cidade do Rio de Janeiro. As atividades econômicas que mais empregam no município do Rio são o setor de comércio (62%) e de prestação de serviços (14%), o que de certa forma justifica a arrecadação acentuada de ISS. Já a indústria de transformação emprega 10% da população economicamente ativa na cidade. A arrecadação por meio da transmissão de bens imóveis é uma tendência que pode vir a se firmar, principalmente com a onda de aumentos dos preços dos imóveis e do processo especulativo na cidade. Entre 2002 e 2010 houve o aquecimento do mercado imobiliário e, portanto, a arrecadação cresceu. Ilustrativamente, a arrecadação do ITBI, nos anos de 2007 (R\$ 293.659) e de 2011 (R\$ 589.683), quando comparada com as receitas provenientes do IPTU, nos

³⁶⁷ O pior problema do ICMS – ou, mais geralmente, o pior problema de um imposto sobre o valor adicionado “cobrado na origem” – é o incentivo à “guerra tributária” entre os estados, que se habituaram a dar vultosos incentivos tributários às grandes empresas para que estas se estabelecessem (e, assim, atraíssem outras empresas para gerar empregos) em seus territórios (SANTOS, 2011, p. 107).

³⁶⁸ A Constituição de 1988 autoriza a União a cobrar o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) e o imposto sobre grandes fortunas (IGF). Na prática, entretanto, a arrecadação do ITR é próxima de zero e o IGF jamais foi regulamentado (SANTOS, 2011, p. 103).

mesmos anos, ou seja, 2007 (R\$ 1.086.204) e 2011 (R\$ 1.525.366), desprezando os cálculos inflacionários, apresentam uma diferença significativa: o primeiro demonstrou um aumento de 50% enquanto o segundo imposto, de 28% (CGM, 2007, 2011).

No Rio de Janeiro³⁶⁹, o processo de valorização do capital imobiliário vem acompanhado pelo ritmo acelerado de obras, por eventos internacionais de grande relevo e pelo fenômeno de créditos bancários que culminou não apenas em aquisição de casas e apartamentos por parte de trabalhadores, mas no aumento do índice de imóveis alugados e, conseqüentemente, na elevação dos aluguéis, grosso modo; assim como nos EUA, essa combinação é um sintoma anunciado da crise (HARVEY, 2011). Mesmo constatando-se a existência de demanda do mercado, os fatores conjunturais e estruturais do processo de acumulação impõem o risco do esgotamento desses negócios e a possibilidade pessimista de uma “bolha” (BRENNER, 2003). Isso lembra a análise sobre a questão da habitação, em que “o assalariado é para o capitalista o que o inquilino é para o proprietário” (ENGELS, 1971, p. 37).

O número de domicílios próprios representa um acréscimo de apenas 0,6% em relação ao apurado em 2008. No caso dos domicílios alugados, o número chegou a 9,952 milhões no ano passado, o que representa cerca de 17% do total e 4,3% a mais que o registrado em 2008. Entre as localidades pesquisadas pelo IBGE, a Região Norte foi a que apresentou maior proporção de casas próprias em 2009, com 78,7% do total de domicílios naquela localidade. Em seguida aparecem o Nordeste (76,2% do total), o Sul (76,1%), o Sudeste (71,8%) e o Centro-Oeste (65,4%). (SARAIVA, 2010)

Há aumento das despesas dos trabalhadores, que reverbera no endividamento estimulado não apenas pelo incentivo ao consumo ou à abertura de pequenos empreendimentos³⁷⁰, mas provocado também pela escalada crescente do custo de vida, de um lado, e pelo volume dos tributos³⁷¹, de outro.

³⁶⁹ Segundo dados do IBGE (2008, p. 21-22), “a Região Sudeste, a mais evoluída economicamente do País, com mais de 42% da população total, é a que tem a maior densidade, com 87,4 hab./km² (...). A taxa de urbanização de 83,5%, em 2007, confirma a tendência de crescimento paulatino do processo de urbanização. A taxa do Rio de Janeiro é de 96,7%. Este resultado se deve ao fato dessa Unidade da Federação ter o maior percentual de população residindo na região metropolitana e ter uma baixa ocupação de população em atividades agropecuárias”.

³⁷⁰ Cabe mencionar a contribuição dos bancos públicos na concessão de crédito “aos excluídos do sistema bancário privado brasileiro que são as pessoas físicas de renda baixa, os microempreendedores e pequenos produtores urbanos e rurais, pertencentes, em geral, ao mercado informal. Esse processo é conhecido como bancarização. O Banco do Brasil criou uma subsidiária, o Banco Popular do Brasil – Lei nº10.738/2003 – com o fim de conceder créditos de R\$50 a R\$500 ao setor informal da economia, sem acesso ao crédito consignado” (IPEA, 2010 a, p. 44).

³⁷¹ “Cabe dizer, também, que a questão de gênero e raça tem sido ausente no debate tributário. Devido à regressividade do nosso sistema tributário, as mulheres e a população negra representam os estratos

Há, sem dúvidas, uma forte relação entre orçamento público e direitos humanos e o Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos – INESC – comprovou tal afirmação ao publicar, em 2009, “Orçamento e Direitos: construindo um método de análise do orçamento à luz dos direitos humanos”. Estima-se que as famílias com renda mensal de até dois salários mínimos gastam mais da metade (53,9%) de seus rendimentos com impostos, tendo de trabalhar 197 dias por ano para arcar com o pagamento de tributos (INESC, 2009, p. 16). Por outro lado, em comparação com as famílias com renda mensal superior a mais de 30 salários mínimos, estas pagam proporcionalmente menos impostos no Brasil, que não chegam a um terço (29%), dedicando 106 dias por ano para o pagamento de tributos (Ibidem).

O peso dos tributos foi alcançado, na análise de Evilásio Salvador (2010), por meio de um conjunto de medidas adotadas no governo FHC, medidas sorrateiramente articuladas, que modificaram as leis ordinárias e os regulamentos tributários, “transferindo para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação” (Ibidem, p. 195). Com isso houve um processo de desoneração da tributação do lucro que pode ser observada com o fim das faixas de tributação, reduzindo a tributação dos lucros das empresas para uma alíquota única de 15% e, também, com a redução da base tributária do imposto de renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Cabe salientar que no arco de mudanças, uma relacionada ao Imposto de Renda e outra vinculada à sonegação fiscal merecem atenção especial:

A eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), reduzindo a progressividade do IR; elevação da alíquota do IRPF de 25% para 27,5%; (...) o aumento do número de declarantes de IR, o que ocorreu pela não correção da tabela de IR (1996 a 2001), fazendo que os trabalhadores de mais baixa renda fossem tributados (Lei n. 9.430/96). Não se trata de um aumento no quantitativo de contribuintes em função do aumento da renda tributária de elevado potencial contributivo (...). A partir da vigência da Lei n. 9.249/95 (artigo 34) foi extinta a punibilidade do crime contra a ordem tributária, até mesmo sonegação de impostos previstos na Lei n. 8.137/90, via pagamento de tributo. Isso significa que o contribuinte que fizer apropriação indébita, por exemplo, de IR retido do trabalhador, da contribuição previdenciária, ou emitir nota fiscal fraudulenta, caso seja descoberto, basta pagar o seu débito junto ao Fisco. (SALVADOR, 2010, p. 196-197)

Embora os resultados sociais de um governo não se expressem apenas pela previsão do orçamento, que necessariamente precisa ser, antes de tudo, dilatado, democratizado e transparente, o projeto político dos prefeitos do Rio de Janeiro na última década tem

populacionais que proporcionalmente pagam mais tributos, pois – de acordo com os dados da PNAD/2005 – do contingente que ganhava até 2 salários mínimos, 61,9% eram mulheres e 72% pessoas negras” (INESC, 2009, p. 17).

conjugado uma lógica de “desenvolvimento às avessas” (GONÇALVES, 2012), na qual o chefe do Poder Executivo atua como “mecenas de uma cidade-mercado”, num amplo leque de alianças que vai do governo federal ao estadual, passando pelos governos das regiões metropolitanas, rede de televisão, banqueiros, empreiteiros, especuladores financeiros.

4.3.2 A face coercitiva da assistência social: orçamento enxuto e violência abundante

A condução política dos governos e as ações que atingem a população de maneira geral e, majoritariamente, as crianças e os adolescentes da classe trabalhadora e de segmentos pauperizados, têm demonstrado, de forma proeminente, uma mudança no padrão de financiamento das políticas públicas, assim como a contenção do orçamento público, o impacto do peso da tributação sobre os trabalhadores e a perpetuação da face punitiva do Estado, tanto nas instituições como nas ruas, em virtude da radicalização da “questão social”.

O perfil das crianças e adolescentes que vivem em abrigos é bastante heterogêneo. No entanto, grande parcela, do ponto de vista prático e objetivo, apresenta baixa escolaridade ou poucos anos de frequência no ensino formal, foi submetida ao silenciamento de suas opiniões e desejos, mergulhados em privações materiais elementares (como a impossibilidade de consumir um copo de iogurte ou um pacote de biscoito), enfrentou situações de violência familiar, policial e institucional, busca superar experiências traumáticas precoces, ao se depararem com as angústias do abuso e exploração sexual³⁷² ou com o drama, quase “naturalizado”, de presenciar a execução sumária de pessoas do seu círculo afetivo. Para além

³⁷² Em contato com assistentes sociais da Prefeitura do Rio de Janeiro, em 2010, foi constatado que há exploração sexual de meninos e meninas em aproximadamente 20 bairros da cidade: Santa Cruz, Campo Grande, Realengo, Bangu, Jacarepaguá, Barra da Tijuca, Pavuna, Irajá, Madureira, Méier, São Cristóvão, Lapa, Santo Cristo, Centro, Praça da Bandeira, Flamengo e Copacabana (dados colhidos juntamente aos profissionais da SMAS em 2009). A capa do Jornal, “O Globo” (06 de abril de 2009), estampava a manchete “sexo por R\$ 1,99”. O conteúdo da reportagem mencionava o aumento de pequenos furtos e de prostituição, por parte de crianças e adolescentes, para custear o uso de drogas. Já em outra reportagem, homens e mulheres são tratados como coisas ou meras mercadorias e uma trama suspeita foi descortinada apontando para uma bizarra negociação em que meninas, a partir dos 9 anos de idade, realizavam, em média, 06 programas por noite (ao custo de, aproximadamente, R\$ 30,00 por programa). O incremento trágico era o aporte de aliciadores, geralmente policiais, milicianos e traficantes, que cobravam uma taxa variável entre de R\$ 50,00 e R\$ 100,00 por menina. É patente o processo de exploração sexual, não como exclusividade apenas das meninas, mas também de meninos e de pessoas adultas. Muitas dessas crianças e adolescentes são traficadas para países europeus, subjugadas e tratadas como escravas. (WERNECK, 2009, p. 14)

do trabalho infantil³⁷³, muitos deles, no limite, realizaram alguma atividade, considerada lícita ou ilícita, para contribuir com o sustento da família. Alguns, inclusive, perderam a vida prematuramente. Ostentam as agruras das ameaças de morte e, num movimento complexo e que envolve relações sociais e afetivas pautadas pela miséria e por uma sociabilidade violenta, sofrem a tensão gerada pelos fios eletrificados da propriedade privada, pelo caráter fetichista da mercadoria e pelo “êxodo do tráfico” (LIMA, 2008 a, 2004).

O cenário supracitado é uma alusão à “barbárie” (MENEGAT, 2008), que alimenta as cadeias (im)produtivas, as ambições crescentes por lucros exorbitantes, que, do ponto de vista umbilical-virtual, conflagram o “*crack*” dos direitos humanos no Rio de Janeiro e uma sequência abrupta de rupturas que incidem em políticas fragmentadas para crianças e adolescentes partidos. Esse é o significado de ruptura ou de quebra dos parâmetros humanos e civilizatórios que orientam a construção social e subjetiva³⁷⁴ das famílias da classe trabalhadora e de seus segmentos pauperizados infantis e adolescentes. E, ao mesmo tempo, expressa a forma canhestra na qual são desenvolvidas as políticas de enfrentamento ao “*crack*” que, diga-se de passagem, contam com expressivo número de profissionais qualificados e comprometidos com a qualificação do atendimento, mas que, sem um horizonte de transformação societária e de ampliação dos investimentos em políticas sociais, dificilmente conseguirão superar os antigos e novos dilemas.

A crítica urge, porque o governo tem mobilizado suas energias para atuar nas consequências e não preventivamente. Logo, a equação “recursos financeiros modestos + sobrecarga das famílias trabalhadoras = violência abundante”, reforça a tese de Felipe Brito (2008) de que o padrão de sociabilidade atual pressupõe a “acumulação (democrática) de escombros”. Os profissionais da política de assistência social e as equipes dos abrigos, formadas por psicólogos, pedagogos, educadores sociais, cozinheiros, motoristas, auxiliares e, em especial, assistentes sociais, trabalham com segmentos de classe “duplamente penalizados”, o que exige grande capacidade de articulação e mobilização de trabalhadores e usuários da assistência social, pois

³⁷³ No Brasil aproximadamente 4,5 milhões de crianças e adolescentes entre 05 e 17 anos trabalham, embora seja um dos países, que segundo a OIT, mais avançou em legislações e medidas contra o trabalho na infância (“O Globo”, dia 08 de maio de 2010). Porém, é importante ressaltar que o tráfico e a exploração sexual são atividades difíceis de serem mensuradas e, portanto, computadas. As pesquisas demoram e exigem muitos cuidados: “a natureza de algumas das formas mais perigosas de trabalho infantil, como por exemplo, exploração sexual de meninos e meninas, crianças soldados e trabalhadores domésticos, tornam o trabalho dos fiscais da OIT muito difícil” (OIT, 2007, p. 12).

³⁷⁴ A subjetividade é ao mesmo tempo produção existencial e social; é sempre coletiva. Não é um dado universal nem pode ser pensada como sinônimo de individualidade ou como equivalente à noção de identidade (nem mesmo referida à ideia de múltiplas identidades tão em voga no novo relativismo psicologista), pois o indivíduo é uma dentre as várias formas de produção da subjetividade (COIMBRA e NEVES, 2002, p. 43).

De um lado, ampliam-se as necessidades não atendidas da maioria da população, pressionando as instituições públicas por uma demanda crescente de serviços sociais. De outro lado, esse quadro choca-se com a restrição de recursos para as políticas sociais governamentais, coerente com os postulados neoliberais para área social, que provocam o desmonte das políticas públicas de caráter universal, ampliando a seletividade típica dos “programas especiais de combate à pobreza” e a mercantilização dos serviços sociais, favorecendo a capitalização do setor privado. (IAMAMOTO, 2008, p. 148)

No bojo dessa discussão, há aproximadamente dez anos, a repórter Waleska Borges, citada por Gilberto Dimenstein (2005), relatava um pouco do cotidiano de crianças e adolescentes que viviam nas ruas da zona sul do Rio de Janeiro e, eventualmente, se refugiavam em lugares totalmente inadequados. Não se tratava das calçadas, das marquises ou dos bancos das praças, mas dos bueiros. No decorrer da entrevista, de um drama naturalizado socialmente, uma passagem nos inquietou: “aqui [*no bueiro*] é quente nos dias de frio. Os *guardas municipais não tomam nossos cobertores*, os mendigos não jogam garrafa na gente, nem os adultos fazem xixi na nossa cabeça” (Ibidem, p. 11, grifos nossos). Nesse ambiente estrambólico, aparentemente inóspito, revelavam-se as contradições da rua que, para além da *via-crúcis* em busca de proteção, exigiam sagacidade, criatividade e doses de solidariedade de classe entre meninos e meninas pobres.

Dentre os aspectos derivados de uma lógica perversa e fetichista, a nossa sociedade “presta mais atenção em animais do que em crianças”³⁷⁵ e, a cada dia, é permeada pelo individualismo e por leituras epidérmicas que insuflam o medo e o ódio, não mais dos negros recém-alforriados e dos movimentos operários do início do século XX (MALAGUTI BATISTA, 2003), mas de seus herdeiros, crianças e adolescentes, em sua maioria, negros e dos segmentos pauperizados da classe trabalhadora. Nessa análise, o estranhamento causado pela ação da Guarda Municipal do Rio de Janeiro (GMRJ) merece destaque. Em princípio, a GMRJ tem por atribuição proteger o patrimônio público; mas, a partir de 2002, passou a recolher sistematicamente, em parceria com a Companhia de Limpeza Urbana (COMLURB), não só os cobertores das crianças e adolescentes, mas todos os pertences da população que

³⁷⁵ Essa crítica (DIMENSTEIN, 2005, p. 11) também é anunciada no “Rock da cachorra”, de autoria de Léo Jaime, e imortalizada na voz de Eduardo Dusek. Claro que essa nota não tem a pretensão de criar uma oposição entre humanos e bichos, ambos submetidos às irracionalidades da “lei do valor”, mas revelar apenas o que Gilberto Dimenstein (2005), acusado de ser insensível com os animais, já alertava: que a “distorção de valores” na sociedade mostra que “deve ter algo de errado” (Ibidem, p. 11). A professora Lígia Costa Leite recuperou uma carta publicada em O Globo, na qual a leitora opinava “contra a proposta da prefeitura carioca de dar anticoncepcionais às aves [pombos], para evitar a sua proliferação, deixando claro que os pombos compõem a paisagem poética de uma praia [Copacabana] com jovens bronzeados (...) e os ‘pivetes’ são tratados pela leitora como o oposto dos pombos, (...) eles aparecem para negar a harmonia que existiria na cidade” (LEITE, 2001, p. 53).

sobrevivia nas ruas e essa operação foi denominada de “cata tralha”, dando o tom do viés coercitivo do governo municipal (MELO, 2008, p. 152),

No ano de 2002, tivemos notícia do início da chamada operação “Cata-Tralha”, oficialmente conhecida como Operação de Controle Urbano, que se tratava de ações da Prefeitura, em parceria com a Comlurb e Guarda Municipal, que retirava as pessoas das ruas e jogava seus pertences (documentos, roupas, aparelhos, medicamentos etc.) nos caminhões de lixo. No segundo semestre daquele ano, se realizou a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da População de Rua, na Câmara dos Vereadores, devido às várias denúncias de instituições de direitos humanos. Segundo essas instituições, as pessoas que eram vítimas dessas operações, principalmente no Centro da cidade, eram também instadas a ir para longe do Centro, normalmente para a Baixada Fluminense ou para o município vizinho de Niterói (BRITO, 2011, p. 91).

Ainda na citada reportagem, as histórias contadas reuniam, além do ambiente marcado pelo frio, a violência e a banalização da vida nas ruas; estas formas de sobrevivência delineavam o ambiente (des)humano de alguns abrigos que, imersos em contradições profundas, reinventavam o trinômio “coerção – consenso – proteção”, não como momentos separados do processo de luta por hegemonia³⁷⁶, mas como uma unidade de confronto aos distintos universos institucionais. As costuras políticas irregulares apontavam, na maioria das vezes, para abrigos com as seguintes características: instituições com orçamentos exíguos e, quando não, desconhecidos; situação salarial defasada e com pagamentos sendo efetuados com atrasos constantes; superlotação do abrigo; alta rotatividade dos membros das equipes de trabalho e a exigência de práticas polivalentes, mesmo diante da insuficiência de processos de formação/capacitação e do despreparo técnico de parcela dos profissionais contratados sem atender a critérios mínimos de conhecimento sobre o ECA. Para além do calor “acolhedor” dos abrigos nos bueiros, evidentemente existiam (e existem) exceções em atendimentos prestados por abrigos. Constata-se, como advertiu Irene Bulcão (2002, p. 72) que “a equação ‘menor = criança + pobreza’ mantém-se válida”.

Em uma passagem da reportagem de Borges (2004), “o adolescente conta que foi submetido a agressões e humilhações dos internos e educadores [de um abrigo], (...) diz se sentir mais seguro na rua”³⁷⁷. O fenômeno da vida nas ruas é uma expressão da “questão

³⁷⁶ A referência gramsciana, fundamental para análise das instituições, se apoia na ideia de que a hegemonia revela um processo de controle, por meio da direção intelectual e moral sobre determinados grupos: “compreende as tentativas bem-sucedidas da classe dominante em usar a sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados” (CARNOY, 1988, p. 95).

³⁷⁷ Sarah Escorel traz um relato da sobrevivência de 27 famílias numa favela do Bairro do Jacaré, Rio de Janeiro: as mesmas se encontravam “em condições desumanas, sem qualquer tipo de urbanização, em meio a ratos e baratas. E, no entanto, essas precárias condições de abrigo podem ser as aspirações da pobreza desabrigada”

social” (mencionada no item 1.2 sobre a *Lei Geral da Acumulação*) ou algo que perpassa a dinâmica estrutural, como nos ensinou Graciani (2001) e, portanto, a situação de rua não pode ser pensada sem levar em consideração os moralismos inapelavelmente disseminados pela mídia burguesa que reforçam a “culpa” ou uma suposta ideia de “opção” pela miséria,

Na vida de crianças e adolescentes, o espaço da rua, muitas vezes, não é o espaço desconhecido que aparenta ser. Em muitos casos, sobreviver em situação de rua significa a possibilidade de liberdade, de conseguir dinheiro, conhecer novos lugares e buscar novas formas de sobrevivência, longe da violência doméstica, do tráfico de drogas e da situação de pobreza da família etc. A rua apresenta uma complexidade muito grande e não pode ser interpretada apenas por um viés. Ela também pode significar o espaço de múltiplas formas de violência, de frio, de fome, de medo e expressar a ausência de políticas sociais e as desigualdades existentes na sociedade. (LIMA, 2004, p. 106)

Aliás, é importe salientar que as contradições das ruas evocaram desde o final da década de 1970, e com maior intensidade em 1984, “Projetos Alternativos de Atendimento aos Meninos de Rua”. Eram propostas realizadas diretamente nas ruas com trabalhadores-mirins, sejam eles vendedores ambulantes, engraxates, jornaleiros, cuidadores de carros e também com os pedintes, com aqueles que praticavam pequenos furtos e outros “incômodos” (RIZZINI e WIJK, 1990, p. 47). Ao mesmo tempo, uma grande mobilização do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e do Centro de Articulação das Populações Marginalizadas (CEAP), no final da década de 1980 e início de 1990, colocou na ordem do dia a face punitiva do Estado, denunciando o extermínio (estatal e ilegal) de crianças e adolescentes em situação de rua³⁷⁸.

No entanto, duas décadas depois, mais especificamente entre em 2009 e 2012, além do recrudescimento da ação estatal por parte da política de segurança pública ou mais diretamente da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, com a formação de “tropas de elite” para dizimar “oficialmente” os “incômodos” provocados pelos segmentos de classe considerados “supérfluos para o capital” (IAMAMOTO, 2008, p. 157), observa-se algo que subverte por completo qualquer entendimento subjacente à cidadania e aos direitos humanos.

(SCOREL, 1999, p. 124). Acrescentaria que “as aspirações” se desdobravam não como uma possibilidade de vida, mas como expressão de sua impossibilidade.

³⁷⁸ Só na região da Baixada Fluminense e de Volta Redonda, entre janeiro de 1987 e junho de 1988, “foram comprovadas as mortes de 306 crianças e adolescentes” (SOUZA FILHO, HERINGER, PEREIRA JÚNIOR, 1991, p. 15). O número de adolescentes (entre 12 e 18 anos incompletos) executados no período de 1985 a 1989, “só no estado do Rio de Janeiro, era de 1081” (Ibidem, 1991, p. 16). Mais dramático que esses dados é que os assassinos, muitos deles policiais, tinham sido identificados por um comitê de militantes de direitos humanos e compunham grupos de extermínio com atuação, em especial, no município de Duque de Caxias. Em 1992 haviam 90 comissões locais do MNMMR, 139 núcleos de base, três centros de formação para educadores e três mil militantes (BARBETTA, 1993 apud FALEIROS, 1992, P. 89).

Essa face punitiva torna-se latente também, na operacionalização da política de assistência social do município.

Esse fenômeno emblemático extrapola a dimensão punitiva presente nas ações dos “aparelhos coercitivos do Estado” intensificando não apenas as contradições da perspectiva coerção-consenso, constitutivas das instituições de maneira em geral, mas o viés policialesco da assistência social, tanto nas exigências de investigação dos segmentos pobres, efetuadas pelos “gestores pusilânimes”, para averiguar o cumprimento das condicionalidades e as possibilidades de supressão do benefício, como na abordagem vigorosa e paternalista empreendida pelos “robustos” agentes da assistência social ou “beleguins da *‘abordagem social’*” (BATISTA, 2013, p. 20), usando a prerrogativa do autoritarismo e da energia física com o discurso envernizado de garantir a “proteção social”. A assepsia social das pessoas que sobrevivem nas ruas, em seus diversos matizes, é um categórico exemplo³⁷⁹.

No século XXI, o Rio de Janeiro conheceu dois prefeitos e meia dúzia de secretários de assistência social e de desenvolvimento social. Todos conseguiram avançar em alguns aspectos, principalmente no que diz respeito a obras, e emplacar discursos e práticas diametralmente opostas às requisições da área social, com ações pontuais quando o assunto é abrigo. O contexto brasileiro e carioca atravessa um processo de “americanização” da proteção social, com provisões públicas que geralmente são insuficientes ou redirecionadas para relações mercantilizadas ou “se resumem a parques beneficícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos ou seguros privados” (WERNECK VIANNA, 1998, p. 130). Como nos EUA, os serviços sociais brasileiros se metamorfoseiam em modernos mecanismos de vigilância e de controle das classes consideradas perigosas (WACQUANT, 2001), no entanto conservam uma diferença quanto ao papel desempenhados por entidades assistenciais na história do país. Embora os últimos governos brasileiros tenham adotado políticas de transferência de renda com condicionalidades, as garantias assistenciais estão cada vez mais americanizadas, ou seja, focalizadas e seletivas.

³⁷⁹ O “recolhimento compulsório”, recebido de maneira entusiástica pela mídia conservadora (BATISTA, 2013) é justificado, por parte dos técnicos do Poder Executivo e do Judiciário, como um “mal necessário” para combater as expressões da “questão social” (que pautaram os jornais de grande circulação por um período determinado) e também para dar uma resposta “positiva” aos veículos midiáticos que representam, como um “partido político” no sentido gramsciano (GIANOTTI, 2006), os interesses hegemônicos dos setores envolvidos com as cifras bilionárias, por exemplo, aqueles envolvidos com negócios esportivos no mundo (FIFA, COI). Diante da inexistência de interface entre saúde, educação e assistência social e com as tendências truculentas de limpeza das ruas, fica praticamente impossível reatar o diálogo entre movimentos em defesa dos direitos de crianças e adolescentes e a Prefeitura do Rio. Nossa luta não é apenas para garantir o atendimento e a ampliação do orçamento das políticas para a infância, mas o de libertar todos aqueles que são submetidos ao jugo da tirania capitalista.

Existem também as tendências de inspiração (neo)keynesianas, que se propõem ao gerenciamento do “Modelo Liberal Periférico”, com ênfase na função estabilizadora do Estado (GONÇALVES, 2012). No campo econômico o “novo desenvolvimentismo” apregoa mudanças, como o equilíbrio das contas públicas, presente nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em linhas gerais “a LRF trata de limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros” (SALVADOR, 2010, p. 380) e a canalização do pagamento de juros, por parte do Estado, operaria no sentido de equilibrar os gastos sociais em políticas sociais, promover as condições para o investimento financeiro e complementar as requisições do mercado (CASTELO, 2009, p. 77). Com isso, ocorre uma aproximação insuspeita entre o “novo desenvolvimentismo” e o neoliberalismo.

O que se observou, no estudo de Reinaldo Gonçalves (2012), é que o “social desenvolvimentismo”, identificado com o binômio “desenvolvimento com crescimento econômico e redução da desigualdade”, atravessou a esfera federal, deitando suas raízes nas intervenções políticas dos prefeitos da cidade ocasionando, sobretudo, uma inversão das prioridades, ao subordinar as necessidades prementes da classe trabalhadora e seus direitos sociais às projeções orçamentárias,

Ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias – vistas como um dado não passível de questionamento – que se tornam parâmetros para implementação dos direitos sociais implicados na seguridade, justificando as prioridades governamentais. (IAMAMOTO, 2008, p. 149)

Isso, acima de tudo, pressupõe a reconfiguração das políticas sociais, estabelecendo tendências que conjugam as políticas de transferência de renda e o incentivo ao indivíduo empreendedor (WERNECK VIANNA, 2005), bem como os mecanismos de manutenção da ordem urbana, com as ações repressivas junto aos moradores e aos trabalhadores das ruas, operando lutas (de classes) nas ruas – tendência repressiva de origem estadunidense, de um Estado “que não parou de diminuir seu campo de intervenção e de comprimir seus modestos orçamentos” (WACQUANT, 2001, p. 24).

No caso brasileiro, a contenção dos gastos sociais se desdobra em duas características. A primeira é que a redução do orçamento da seguridade social, por exemplo, “não se justifica” como nos EUA, para satisfazer a multiplicação das despesas militares³⁸⁰, mas para o

³⁸⁰ De certa forma isso pode ser relativizado. O governo brasileiro mantém as tropas nas “missões de paz” do Haiti e em cinco anos, ou seja, desde o início da missão, em 2004, o Brasil gastou cerca de R\$ 700 milhões na

pagamento da dívida pública. Segundo Iamamoto (2008), em 2002 o Brasil gastava 7% do Produto Interno Bruto (PIB) com rolamentos dos juros e dos encargos da dívida pública, um custo de quase 100 bilhões ao ano e que elevou a dívida líquida do setor público, “passando de 53% do PIB, em 2001, para 62%, no início do Governo Lula” (Ibidem, p. 150). Dados de 2011 demonstram o predomínio das instituições financeiras na captura de recursos expressivos do fundo público e, segundo Tatiana Brettas (2012), é na garantia dos interesses de classe dos representantes dessas instituições “que muitos recursos são drenados das políticas sociais para assegurar os compromissos assumidos com a dívida pública” (Ibidem, 2012, p. 113). Com o destaque para os títulos da dívida: pelo menos 70% deles “estão sob o poder de instituições financeiras (31,5%), Fundos de Investimento (25,3%) e Fundos de Previdência (15,4%)” (Ibidem) ³⁸¹.

A segunda característica é que a contenção dos gastos sociais reitera, de certa forma, a ideologia liberal propagada por segmentos das classes mais abastadas. Com a transferência focalizada da riqueza socialmente produzida³⁸², o que gera, ao mesmo tempo, o alívio da pobreza e uma guerra ou combate, não às causas da pobreza, mas direcionada aos pobres (WACQUANT, 2001), justifica-se a utilização da força por parte do Estado e um processo de racismo institucional e criminalização dos movimentos da classe trabalhadora e dos seus segmentos pauperizados, sejam eles crianças, adolescentes, jovens, famílias e etc. Exemplo

ocupação, recursos que poderiam ser usados (...) na reconstrução de escolas e hospitais do país” (JÚNIOR, 2009). Na última grande manifestação realizada no Rio de Janeiro, em 20 de junho de 2013, a polícia militar lançou 4 mil bombas para reprimir violentamente os manifestantes. De acordo com reportagem, “um pedido de 2 mil bombas com dispensa de licitação foi feito à Condor S/A Indústria Química. O valor: R\$ 1,6 milhão, ou seja, R\$ 800 por bomba. Cada bomba equivale a um computador, que poderia equipar as escolas públicas do Estado e dar acesso aos estudantes a outro tipo de informação, que não vem da manipulada grande mídia. Quantos milhões são gastos em bombas, hora extra de policiais, e todo tipo de artefato de repressão? O que poderia ser feito com estes recursos? Melhor empregados, a repressão seria necessária?” Disponível em <http://comitepopulario.wordpress.com/category/noticias/> Acesso em 05/07/2013.

³⁸¹ Segundo Brettas (2012, p. 117) o Brasil está em 12º lugar no ranking dos países mais endividados do mundo, e “é o segundo país que mais gasta com os juros da dívida em relação ao PIB, 4,9%. Perde somente para Grécia, com 6,5%, um dos países mais afetados pela crise e que vem sofrendo uma enorme pressão para efetuar um duríssimo ajuste fiscal”.

³⁸² É oportuno mencionar o levante popular que levou milhões de pessoas às ruas, em junho de 2013, com uma pauta inicialmente vinculada à contrariedade da população pelo aumento das passagens de ônibus em R\$ 0,20, mas que terminou por espraiar uma onda de reivindicações que ainda perdura. A questão é que em todas as grandes capitais o aumento foi revogado, numa vitória parcial, já que o argumento dos prefeitos é que o subsídio para as empresas deverá sair de outras políticas públicas como as de saúde e de educação. Cabe mencionar que uma proposta ousada de “tarifa zero” foi levantada no governo de Luiza Erundina, em São Paulo, entre 1988 e 1992. “Quando a Prefeitura de São Paulo propôs a extinção da tarifa de transporte público em 1990 (na gestão Luiza Erundina, então do PT), a previsão era que o dinheiro sairia do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), cobrado de quase 2 milhões de proprietários de imóveis na cidade” (PINTO, 2013). Nesse sentido, o conteúdo redistributivo da “tarifa zero” atingiria a parcela mais abastada da cidade, numa perspectiva progressiva de impostos, o que causou, evidentemente, grande resistência dos setores dominantes à época.

disso é a quantidade de propostas, de cunho ideológico, em que parlamentares brasileiros defendem a redução da maioria penal como solução pragmática de, supostamente, coibir atos infracionais ou diminuir a violência estrutural.

O eixo do desenvolvimento, segundo Gonçalves (2012), se daria com a intensificação dos negócios privados ou pela centralidade do mercado interno via ampliação do consumo – de bens públicos e privados – dos segmentos de massas. No que tange à intensificação dos negócios privados a cidade do Rio de Janeiro é craque, pois tem atraído investimentos em megaeventos esportivos, religiosos e musicais se transmutando num grande “canteiro de obras”, das mais diversificadas possíveis, e que vigora, tenazmente, nessa última década. Esse laboratório privilegiado do modelo liberal periférico ou “novo desenvolvimentista” exprime o poder dos banqueiros³⁸³ e, principalmente, dos empreiteiros³⁸⁴, responsáveis por pautar o orçamento do país.

Constatou-se que o percentual do valor pago às empreiteiras somado aos consórcios dentro dos gastos estaduais e municipais com obras e instalações é significativo. Apesar de o município [do Rio] ter gasto R\$ 1,7 bilhão com empreiteiras e consórcios, e o estado R\$ 3 bilhões, ressalva-se que o peso no município é maior que no estado. Além disso, durante os três anos [2009, 2010 e 2011], observou-se um crescimento dessa participação dos gastos com as empreiteiras e consórcios, tanto no âmbito municipal (em 230%), quanto no âmbito estadual (em 54%). (FPO/RJ, 2012 a, p. 14)

A relação entre as refrações da “questão social” e o capital fetichizado significa muito mais do que a pobreza e as raízes do seu atual perfil recaem nas “políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo – das instituições e mercados financeiros e empresas multinacionais” (IAMAMOTO, 2008, p. 124). No chamado “novo

³⁸³ Juntamente com o agronegócio, a mineração e as empreiteiras, os bancos conformam o bloco dominante no Brasil. Seus superlucros se devem à explosão do mercado de créditos, aos juros elevados, à cobrança de tarifas elevadas, à concentração do poder nas mãos de poucos banqueiros e à realização de obras como aquelas oriundas do Programa de Aceleração do Crescimento, dos portos, de infraestrutura dos megaeventos e shoppings, dentre outros. Comparando a era Lula (2003/1º semestre de 2010) com a FHC (1995/2002), o Bradesco saltou de um lucro de R\$ 19,4 bi, entre 1995/2002, para R\$ 50 bilhões entre 2003/1º semestre de 2010 (um aumento de 158,23%). A cobrança de serviços saltou de R\$ 31,5 bi, para R\$ 76,1 bilhões (uma diferença de 141,4%), as operações de crédito de R\$ 360,1 bi, para R\$ 869 bilhões. A base de clientes quase que quadruplicou: em 1994 eram 5,4 milhões, contra 21,9 milhões no 1º semestre de 2010 (DUARTE e ALVARES, 2010, p. 31).

³⁸⁴ Os estádios de futebol estão se elitizando e se transformando em monumentos de consumo, como os shoppings. Observa-se, que “o custo da reforma de ‘adequação do estádio para a Copa de 2014’ subiu de 720.000.000 para 956.871.000 (...) custando aos cofres públicos mais recursos do que foram gastos ao longo da sua história. Com o custo total do Maracanã, poderiam ser construídos dois estádios como o Soccer City, palco da final da Copa de 2010, na África do Sul, e quatro Sang-am, estádio da abertura da Copa de 2006, em Seul, na Coreia do Sul” (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2013, p. 54). Por falar em shoppings, entre os anos de 2010 e 2012 havia a projeção aproximada de dez novos empreendimentos no estado do Rio de Janeiro, sendo seis somente na capital, movimentando um total de R\$ 1.531 bilhões em investimentos (SETTI, 2010, p. 18).

desenvolvimentismo” a valorização da transferência de renda, sem distribuir riqueza, é a tônica de sua diretriz que também inclui a minimização da função alocativa do Estado: “ele reconhece a necessidade de políticas de redução das desigualdades, porém não faz referência ou dá pouca ênfase às reformas que afetam a estrutura tributária e a distribuição de riqueza” (GONÇALVES, 2012, p. 661).

Em 2008, Márcio Pochmann, com o artigo, “o mito da tributação elevada no Brasil”, anunciou que a tributação brasileira é pesada para os segmentos pauperizados das classes trabalhadoras, ou seja, a arrecadação de impostos é maior sobre produtos e serviços.

Os 10% mais ricos, que concentram três quartos de toda a riqueza do país, estão praticamente imunizados contra o vírus da tributação, seja pela falta de impostos que incidam direta e especialmente sobre eles – como o tributo sobre grandes fortunas –, seja porque contam com assessorias sofisticadas para encontrar brechas legais para planejar ganhos quase ausentes de impostos, taxas e contribuições. (POCHMANN, 2008)

O projeto de governo, nas três esferas, ancorado por uma perspectiva de “desenvolvimento desigual” (IAMAMOTO, 2008, p. 129) incorre em peculiares contradições intimamente vinculadas às determinações do mercado e às alterações provocadas pelo neoliberalismo em meados da década de 1990, ainda que as disposições políticas da tendência liberal-social em curso se diferenciem, pontualmente, dos nefastos resultados sociais do governo Fernando Henrique Cardoso: “se é verdade que no governo FHC a economia brasileira teve desempenho medíocre, também é verdade que no governo Lula esse desempenho foi fraco, tanto pelos padrões históricos do país, como pelo padrão internacional contemporâneo” (GONÇALVES, 2012, p. 638).

A tônica dos governos municipais repercute com a operacionalização de um projeto de cidade, aparentemente integrada, que reitera a reprodução ampliada do capital e das desigualdades sociais que alijam, majoritariamente, a classe trabalhadora e os segmentos pauperizados de usufruir da distribuição da riqueza. Numa conjunção de práticas que flertam com inovações, que reiteram formatos clientelistas e assistencialistas, elas reconfiguram, coercitivamente, a paisagem urbana, tanto nas ruas, como nas favelas³⁸⁵ e, nesse aspecto, o

³⁸⁵ O Programa “Favela Bairro” executado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo Federal, são dois exemplos de políticas de urbanização que atendem aos interesses dos empreiteiros e da especulação imobiliária, pois áreas que poderiam ser utilizadas para construção de conjuntos habitacionais continuam sendo ocupadas pelos interesses dominantes e as favelas, antes questionadas como um espaço desprotegido e antagônico às políticas de habitação, são reiteradas como solução: “guardadas as devidas peculiaridades, pode-se afirmar que as favelas (e outras formas de guetos urbanos) deixaram, muitas das vezes, de ser encaradas como problemas a serem solucionados para se converterem na própria “solução” do déficit de

escamoteamento da pobreza, com a criação de espaços promissores para o desenvolvimento da livre iniciativa, teve e tem os seus representantes no Poder Executivo municipal, César Maia e Eduardo Paes.

4.3.3 Orcamento público e o Fundo Municipal para Crianças e Adolescentes

Nos dispositivos legais ECA, PNAS e PNCFC, o abrigo é dimensionado como uma política social extremamente importante e complexa. Tanto é que foi elaborado um documento – Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009) – no intuito de subsidiar a regulamentação, em território nacional, da organização e oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Essa é uma proposta ousada, pois os municípios apresentam particularidades, do ponto de vista cultural, econômico, social, que dificilmente serão enquadradas nessas orientações, mas mesmo assim é importante que elas tenham sido elaboradas e divulgadas para garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes e o profissionalismo necessário nessas políticas públicas. No que diz respeito ao abrigo ou ao programa de acolhimento institucional³⁸⁶, como preconiza a redação da lei 12.010/2009, verifica-se a prevalência de determinada política social sobre outras.

Na capital do Rio de Janeiro, pelo menos durante os últimos 15 anos, foi estruturada uma relação predominante da assistência social com os abrigos, em detrimento de uma ação mais efetiva da rede de proteção social que inclui, dentre outras, a política de saúde e a política de educação. Isso reforçou uma visão fragmentada e restritiva, reproduzida por alguns segmentos sociais, em que a proteção social está atrelada ou reduzida prioritariamente à assistência social (RODRIGUES, 2007). Cabe sinalizar que a gênese da perspectiva intersetorial na condução dos abrigos surgiu com as ações do Programa Vem Casa e depois

moradias. Caberia, doravante, ao Estado conclamar a imaginação (pós-moderna) dos especialistas, a intervenção das ONGs (com o pacote ideológico do *empowerment*) e prover uma infraestrutura básica” (BRITO, 2008, p. 132).

³⁸⁶ Apesar de compreender a nova denominação para abrigo, os programas de acolhimento institucional ainda expressam velhos dilemas e múltiplas manifestações da “questão social”. O acolhimento institucional diz respeito à metodologia de intervenção, principalmente para aqueles que vivem em situação de rua. Metodologia essa que difere, de maneira contundente, do recolhimento, prática ainda muito comum em operações de “limpeza” e “higienização” das ruas e pontos turísticos da cidade. É fundamental salientar que a medida de abrigo, como postula o ECA, não pode ser confundida com o efeito colateral de sua aplicação, ou seja, o prolongamento da permanência típica das “instituições totais” (GOFFMAN, 1974).

foram melhor sistematizadas e ampliadas com a deliberação 201/01 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA-Rio – que aprovou a Política de Abrigo (2001), estabelecendo diretrizes para todas as unidades sediadas na cidade do Rio de Janeiro.

Há uma tensão entre a ampliação do escopo institucional do abrigo, que exigiria a participação das várias esferas do governo e da sociedade civil, e a sua redução, que insinua ser a instituição apenas um instrumento de combate à pobreza, tendência histórica reproduzida, sob novas determinações na dinâmica atual (isso é um equívoco substancial não apenas pela interpretação sociopedagógica do que é o abrigo, mas também por sua função de acordo com o ECA). A ambivalência do abrigo permite entendê-lo como uma instituição pautada pela lógica da doutrina de proteção integral, ou seja, por uma dimensão intersetorial que envolve a garantia de direitos como saúde, alimentação, educação, profissionalização, cultura, esporte, lazer e a garantia da convivência familiar e comunitária. Mas, por outro lado, diante das exigências burocráticas, que preveem o planejamento da política social, a alocação de recursos financeiros, o monitoramento e avaliação do trabalho, o abrigo é incorporado, definitivamente, à política de assistência social como a Proteção Social Especial de Alta Complexidade (BRASIL, 2004).

O reducionismo nas análises sobre o papel dos abrigos ou a “marginalização”³⁸⁷ do abrigo é algo incompatível com as novas determinações da PNAS. Porém, essa é uma tese que ganha força, por motivos que aparecem separados, mas que fazem parte do mesmo pacote de mudanças eivadas das legislações atuais. Em primeiro lugar, na medida em que os conselheiros tutelares (desde a década de 1990), por insuficiência de políticas públicas, e os Juízes da Infância e Juventude (a partir de 2009), com sua “nova” atribuição, ainda aplicam medidas de abrigamento pautados por questões relacionadas, majoritariamente, à pobreza ou às profundas desigualdades sociais, direta ou indiretamente, dão mostras de que, nesses vinte e três anos de ECA, as crianças e adolescentes, principalmente aquelas mais empobrecidas, continuam sendo tratadas, em maior ou menor proporção, como “menores”, como “objetos de medidas judiciais” e inauguraram de maneira enviesada a agenda de prioridades dos governos, em todas as esferas³⁸⁸. Em segundo lugar, o avanço no campo Legislativo não acompanha a condução do Executivo.

³⁸⁷ Essa definição está amparada na noção de Lúcio Kowarick (1985), onde a “marginalidade não é o resultado de disfunções do sistema. É, ao contrário, resultado das estruturas societárias de caráter global as quais trazem em seu âmago um conjunto de contradições cujas expressões são múltiplas” (Ibidem, p. 55).

³⁸⁸ Levando em consideração o panorama da política de assistência social no município do Rio na atualidade, o Programa “Vem Pra Casa”, da SMDS (1994-2002), para além do saudosismo, demonstrou a priorização da criança e do adolescente, embora o orçamento destinados à assistência social fosse bastante reduzido, algo em

A “marginalização” dos abrigos não é um processo facilmente explicado e não está atrelado apenas às práticas sociais deletérias e destoantes dos pressupostos ético-filosóficos que inspiraram o ECA. Ao invés de o abrigo ser considerado uma instituição “de formação” é visto como uma instituição “de deformação” e, aliado a isso, no conjunto das políticas sociais, há o explícito enfraquecimento político que denota ser o abrigo uma política menor, mantida pela tenacidade das “pessoas de bem”, diante de ínfimas condições de trabalho, negligência na formação continuada dos educadores sociais, salários incompatíveis com a função etc. Na dissertação de Luciana Firmino Oliveira (2005) as principais dificuldades dos abrigos residiam em:

1) Falta de recursos materiais dificulta as visitas domiciliares e abordagens nas ruas como: vales-transportes insuficientes e falta de materiais pedagógicos dos mais diversos; 2) falta de profissionais, tanto técnico como educadores, capacitados para o Programa; 3) encaminhamentos indevidos; 4) falta de entendimento e implementação do ECA; 5) alguns encaminhamentos sendo realizados sem o sumário psicossocial; 6) reinserções familiares feitas de forma indevida, precocemente, sem avaliação criteriosa do caso; 7) insuficiência da retaguarda das outras instituições no atendimento; 8) as ações das operações de acolhimento precisam ser revistas, já que provocam um aumento do número de evasões; 9) não há um respeito dos interlocutores no processo de abrigamento quanto à avaliação das equipes das Casas em relação aos adolescentes que apresentam risco na comunidade. (Ibidem, p. 81-82)

Em segundo lugar, levando em consideração as orientações dos organismos internacionais, diante da crise do *Welfare State*, foram redefinidas os padrões de financiamento e, conseqüentemente, o padrão de proteção social. Nesse sentido, nas relações entre Estado e sociedade civil há uma predominância do papel gerencial do Estado em relação ao protagonismo da sociedade civil e à importância da família como instância política, econômica, ideológica e psicológica no conjunto de relações sociais. A família, central no planejamento das políticas sociais contemporâneas, pois passa a figurar nas políticas de

torno de 1,21% em 1997; 1,60% em 1998; 2,25% em 1999; 2,68% em 2000 (ORENHA, 2001, p. 48). Pode se destacar o conjunto de ações implementadas com o Programa: 1) o apoio nutricional da Prefeitura, que permitia cinco refeições diárias às crianças, aos adolescentes e às equipes de toda rede própria e conveniada; 2) as articulações com os postos de saúde e com o Hospital Universitário Pedro Ernesto, que facilitavam o atendimento das crianças e adolescentes dos abrigos; 3) as ações de cultura e lazer com as aulas de arte com Cristina Marzulo, as aulas de música com George Paixão, o projeto Rio Funk (que potencializava a dimensão cultural na vida dos meninos e meninas), as idas ao Parque Terra Encantada como importante ação de entretenimento; 4) o Encontro Esportivo, que reunia meninos e meninas de todos os abrigos do Rio de Janeiro, numa época em que não se pensava em realizar Copa do Mundo e Olimpíadas no Brasil; 5) os convênios com instituições para garantir estágios remunerados e o incentivo à profissionalização; 6) a instituição de Repúblicas para jovens como uma maneira de inovadora de incentivar a autonomia. Mesmo entendendo que toda política é passível de críticas é importante sinalizar que muito do que foi realizado se perdeu ao longo dos anos e, nesse sentido, o “Vem Pra Casa” garantiu “a operacionalização básica da nova política municipal da assistência [que] tinha como principal eixo programático o atendimento à criança e adolescente em situação de rua e suas famílias” (Ibidem).

proteção social como instância de autoproteção, mediadora entre o endividamento e o empreendedorismo.

Para fundamentar, ainda mais, as ponderações supracitadas, a questão do orçamento da política para criança e adolescente foi observada de maneira inexpressiva na bibliografia consultada e destacam-se pelo menos três obras³⁸⁹ que esboçam, minimamente, o caráter essencial do financiamento e do orçamento público na consecução de uma proposta educativa concernente aos dispositivos legais em vigor.

Nas leituras realizadas, o pesquisador do IBASE, Amir Pereira Júnior (1992a), sintetiza, com perplexidade, as dificuldades encontradas no levantamento de políticas públicas, bem como a tentativa de monitorar as políticas ou conhecer “informações acerca da estrutura de governo, abrangendo as competências e atividades dos órgãos públicos (o que e quem faz); e um acompanhamento da dotação orçamentária (quando e como se gasta)” (Ibidem, p. 106). Contudo, sua reflexão é proveniente de um período de transição, no contexto institucional da década de 1980, com políticas orientadas pela extinta Legião Brasileira de Assistência.

O segundo texto, “Orçamento público e fundo da infância e da adolescência” (CUNHA, 1998), preenche uma lacuna existente no delineamento prescritivo e analítico do orçamento, passando pela correlação de forças, pela conformação do ciclo orçamentário, pelo significado das despesas de capital e despesas correntes dos governos municipais. É um texto didático que explica o passo a passo na execução orçamentária, dentre outras informações relevantes tratadas pelo autor. Sabedor do papel estratégico do orçamento e do fundo da criança e do adolescente, José Ricardo Cunha (1998) projeta sua preocupação com a efetividade da publicação, que continua atual mesmo depois de quinze anos. O texto é finalizado pelo autor com a seguinte mensagem: “minha esperança é que as informações aqui contidas sejam de alguma valia para aqueles que estão engajados nesse trabalho” (Ibidem, p. 157).

Por último, Lígia Costa Leite (2001), por meio de exposição histórica muito bem encadeada, demonstra oportunamente os custos do atendimento social de uma unidade voltada

³⁸⁹ A título de curiosidade, cabe salientar que o primeiro Código de Menores, de 1927, também conhecido como Código Mello Matos (Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927), especifica todos os gastos com o ordenamento e gratificação dos profissionais do Juízo de Menores, do abrigo de Menores, da Escola João Luiz Alves e da Escola Quinze de Novembro. Essas informações orçamentárias significam um avanço e uma transparência, em uma época que a democracia republicana dava seus primeiros passos. Atualmente tal socialização é impensável e dificilmente observada nos circuitos da sociedade civil e do Estado. O Código de Menores está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm Acesso em 12 de outubro de 2012.

a crianças e adolescentes. Observa-se que, além das dificuldades encontradas pelas entidades para atenderem aos critérios básicos exigidos pelo governo para receberem oficialmente os recursos públicos e doações, a autora explica que ocorreu, também, uma drástica redução dos recursos financeiros advindos do exterior, na década de 1990, trazendo obstáculos para o trabalho das entidades da sociedade civil. Dois aspectos preponderantes são alinhavados na reflexão da autora: a falência do sistema e o enxugamento das unidades e do financiamento destinado às crianças e adolescentes. O governo federal, com a descentralização político-administrativa preconizada pela CF 1988, municipalizou o atendimento conduzido, até então, de maneira centralizada e financiada pela União, e a partir da Chacina da Candelária (que completou 20 anos em 2013) foi evidenciada “a falência pedagógica dos internatos-prisões” (LEITE, 2001, p. 27). A autora traz informações, dificilmente visualizadas nas principais publicações da área da infância³⁹⁰, sobre os gastos sociais na área da infância.

Quando foram divulgados pela própria CBIA (antiga Funabem) os gastos dos menores internados nos dezesseis centros federais do Rio de Janeiro, o custo médio de cada jovem chegava a 2200 dólares por mês. Apesar do escandaloso desperdício do dinheiro público, não houve investimentos em ações mais reabilitativas e educacionais, apenas parte desses internatos foi desativada, e os demais foram remanejados para o governo estadual; (...) esse fato não deixa claro por que os financiamentos públicos e privados, que por quase cem anos alimentaram estruturas repressivas e assistencialistas (como a Funabem e a LBA), não foram relocados dentro dos princípios da lei (Ibidem)

O valor da *per capita* tem uma função objetiva³⁹¹, servir de parâmetro para pensar a realidade da política de atendimento, em especial os abrigos. Em 06 de julho de 2013, o valor de US\$ 1 (um dólar) correspondia a R\$ 2,2595. Logo, a *per capita* de US\$ 2.200 dólares ao mês, convertida para a moeda brasileira, chegou a, aproximadamente, R\$ 4.970,90 (quatro mil novecentos e setenta reais e noventa centavos)³⁹². Logicamente, esses valores não são mais observados, em parte, por causa da falácia da “boa governança”, ideia proveniente do pensamento cartesiano dos organismos internacionais que produzem práticas intituladas de “choque de gestão” e louvadas como grande inovação na arena política.

³⁹⁰ Rara exceção é o texto de Vicente de Paula Faleiros (1995, p. 88) que socializa os dados colhidos junto à FUNABEM. Estima-se que em 1988 haviam 3500 convênios firmados em 1300 municípios, articulando o estatal e o privado, e 19 bilhões de recursos aplicados que beneficiaram em torno de 900.000 crianças e adolescentes, sendo 2.930 em suas unidades próprias.

³⁹¹ O valor *per capita* é uma quantia por indivíduos e, nesse caso, destinada para cada criança ou adolescente atendimento em abrigo, como se fosse o custo médio de seu atendimento.

³⁹² Um valor relativamente alto, mas que no município do Rio de Janeiro é incapaz de cobrir a remuneração de um vereador, cujo salário está em R\$ 15.032, o maior entre todas as capitais do país (VICTOR e SCHMITT, 2012).

Com a adoção de um procedimento gerencial, utilizado com vistas a reduzir os supostos déficits orçamentários de um município como o Rio de Janeiro, foram efetuados alguns cálculos que, a partir de uma falsa premissa³⁹³: simplificaram demasiadamente o trabalho desenvolvido em abrigos e que, de certa forma, têm contribuído tanto para sua redução numérica como também para a diminuição dos atendimentos destinados às crianças e aos adolescentes nesses espaços.

Em dados recentes Merigo (2013) demonstra que a média *per capita* em Santa Catarina está em aproximadamente R\$ 2 mil por criança atendida e os municípios estão mantendo estas unidades sozinhos. De acordo com o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) de 2012, existem no país 2.360 unidades de acolhimento institucional, em 1.231 municípios, acolhendo 34.940 crianças e adolescentes. De acordo com dados do Módulo Criança e Adolescente – MCA (2012), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, temos no estado do Rio de Janeiro, aproximadamente, 215 instituições, algo em torno de 9,1% do total e 62 abrigos somente no município do Rio de Janeiro (2,62%).

Estima-se que entre 2000 e 2006 o Programa Família Acolhedora (PFA) atendeu a 2.100 crianças e adolescentes, das quais 216 foram reinseridas na família de origem, 21 encaminhadas para adoção e 63 encaminhadas para os abrigos da prefeitura. Embora seja um programa considerado exitoso, que ano após ano apresenta uma previsão de ampliação de metas, entende-se que tal programa é tão importante quanto os abrigos, pois se constituem em propostas distintas e complementares, já que o abrigo tem um papel e o PFA, outro.

Algumas diferenças residem no fato de que, embora o PFA seja uma medida muito mais atraente do ponto de vista da efetividade e da eficiência, pois permite qualificar melhor as relações, propicia a vivência em um lar, garante atendimento e acompanhamento personalizado, evitando determinadas situações, consideradas nocivas, existentes na “cultura de institucionalização”, bem como apresenta um custo mais reduzido quando comparado aos abrigos mais estruturados, outras situações precisam ser levadas em consideração. Esses

³⁹³ Falsa premissa, pois o abrigo Casa Vila, um dos mais precarizados do ponto de vista orçamentário, custava aos cofres públicos aproximadamente R\$ 120 mil ao ano, um recurso ainda muito menor do que foi sinalizado no projeto de tese. Inicialmente, antes do processo de investigação, acreditava-se que o abrigo custava o dobro, ou seja, R\$ 240 mil ao ano. Ou seja, a tese foi motivada, inicialmente, por um erro na leitura do orçamento. Mas esse erro não influenciou no resultado da tese. Partiu-se do entendimento de que o abrigo Casa da Vila, gerenciado pela ONG Se Essa Rua Fosse Minha, apresentava a meta de atendimento de 20 adolescentes mensalmente com um custo anual de, aproximadamente, R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais). Com a mesma meta de atendimento, de 20 adolescentes (entre 15 e 18 anos incompletos), o Programa Família Acolhedora (PFA) custava aos cofres da Prefeitura aproximadamente R\$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais). A constatação de que ao invés de 240 mil reais, o abrigo custava 120 mil reais ao ano só serve para reforçar que ainda há a necessidade de estruturar melhor essa política do ponto de vista financeiro, e que se trata de uma ação de alta complexidade que não pode ser minimizada, tampouco negligenciada.

dados não são para reforçar uma oposição de uma política em detrimento de outra, tampouco qualquer tipo de rivalidade entre as propostas, mas para apontar o grande desafio dos sujeitos que compõe o Sistema de Garantia de Direitos e que buscam implementar o ECA. Assim, “esta ‘cultura institucionalizada’ sobreviveu à derrocada do regime militar, criou vida própria e autonomizou-se, sendo que hoje sua superação e a sua extinção definitiva constituem o principal desafio do Estatuto da Criança e do Adolescente” (SILVA, 1997, p. 153).

Em suas origens, o projeto Família Acolhedora objetivava reverter os quadros de violência doméstica sem necessariamente utilizar o abrigo como espaço de proteção. A partir de 2006, quando essa experiência foi alçada à categoria de política pública, ao invés do Programa “Família Acolhedora” estruturar ações no intuito de complementar o sistema de proteção social do município, o seu custo mais reduzido terminou por suscitar, disfarçadamente, a substituição dos abrigos. Há uma questão de gestão dos recursos públicos, pois os abrigos precisam de investimentos robustos, diante de sua complexidade; porém, o que tem se tornado “moeda corrente” é que é mais eficiente a destinação dos recursos públicos para o Programa Família Acolhedora.

Em um cálculo realizado pelo secretário de Assistência Social³⁹⁴ não se levou em consideração que, ao final de um ano, uma equipe de abrigo com 10 profissionais praticamente quintuplicava as metas de atendimento. Na Casa da Vila³⁹⁵, por exemplo, durante um ano, o tempo de permanência de muitos adolescentes era bastante reduzido, o que propiciava um número de atendimento substantivamente maior do que o planejado. Alguns adolescentes eram desligados em virtude da reinserção familiar ou da idade. Outros eram transferidos para outras cidades em diversos estados da federação (MG, BA, SP) e alguns evadiam ou buscavam outros espaços de acolhimento.

³⁹⁴ Marcelo Garcia, que realizava leitura de planilhas com muita frequência, em uma reunião de rotina, não confirmou os valores, tampouco realizou mediações sobre a natureza distinta dos programas de acolhimento. Quando comparou o valor total de um determinado Programa de Abrigo com os custos do Programa Família Acolhedora, encontrou um valor *per capita* em que o custo médio de um adolescente de abrigo girava em torno de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao mês e o custo de um adolescente, entre 15 e 18 anos, no Família Acolhedora era de R\$ 600,00 (seiscentos reais) ao mês. Para atender uma meta de 300 adolescentes, ao mês, durante um ano no Programa Família Acolhedora a Prefeitura investiria cerca de R\$ 2.160.000,00 (dois milhões, cento e sessenta mil reais); já em abrigos, com as mesmas características da Casa da Vila, cerca de R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais). Na verdade, o abrigo Casa da Vila, que não era o melhor parâmetro dos abrigos municipais, tinha um custo mais reduzido do que o PFA. Cabe sinalizar que o abrigo em questão era destinado a adolescentes entre 12 e 18 anos de idade e que, durante o ano, havia a superação das metas de atendimento mensal. Em determinada ocasião o abrigo chegou a ficar com 32 adolescentes e isso também acontecia com os demais abrigos da cidade.

³⁹⁵ Entre os anos de 2002 e 2003 a Casa da Vila atendeu, em média, 100 adolescentes ao ano, sem contabilizar os membros das famílias que eram acompanhados sistematicamente pela equipe.

Na comparação entre abrigos e o Família Acolhedora não se levava em consideração que, diferente dos abrigos, as metas do Programa são fixas (podendo aumentar ou diminuir de acordo com o cadastramento de acolhedores e com as demandas) e não se contabilizava o salário da equipe de assistente social e psicólogo, apenas a bolsa de R\$ 600,00 repassada para a família.

Outro tópico que merece atenção é que o aprendizado alcançado com o Programa, tanto para os acolhedores como para crianças e adolescentes e profissionais da Prefeitura que acompanham as famílias, é significativo, mas as tendências das legislações e das políticas sociais, na atualidade, levam em consideração o retorno da noção de família nuclear burguesa à medida que os cuidados com essas crianças e adolescentes repousam invariavelmente na figura das mulheres. No estudo de Santa Bárbara (2012, p. 165) estima-se que em “68% das famílias das crianças acolhidas, a mulher mãe se nomeia a chefe da família”.

O PFA está assentado na lógica do *Welfare Mix* (PEREIRA, 2004), e na “transferência e/ou partilha de responsabilidades de uma criança entre um adulto e outro” (FREITAS, BRAGA e BARROS, 2010, p. 23). Isso vem legitimar ou regulamentar as estratégias familiares de solidariedade, muito comuns nas histórias dos moradores de favelas e de regiões desprovidas de escolas com horário integral, creches e unidades assistenciais. O retrocesso dessa lógica é que, além do trinômio neoliberal das políticas sociais (“privatização, focalização, seletividade”) destacado por Behring e Boschetti (2007), parte-se, portanto, de entender a lei e o Programa não para todas as famílias, mas para as famílias pauperizadas da classe trabalhadora, “por que a família para o pobre, não é a mesma que para a classe média” (FREITAS, BRAGA e BARROS, 2010, p. 23).

Compartilha-se das mesmas preocupações de Melo (2008, p. 138), pois, “são as famílias pobres que sofrem com a destituição do direito à convivência familiar e comunitária”. Para adensar as preocupações aqui apresentadas, Luciana Oliveira (2005) sinaliza alguns tópicos importantes que, de maneira alguma, subestimam os resultados, a efetividade ou a importância do PFA no contexto carioca, apenas trazem luz a algumas situações que dizem respeito à preparação dos acolhedores diante de histórias de vida complexas e de necessidades afetivas e sociais heterogêneas:

As principais perguntas que imediatamente vêm à tona se referem ao modo como a família acolhedora será preparada para lidar com a complexidade das situações apresentadas pelos adolescentes. Como será pensado o acolhimento dos adolescentes com longa trajetória de rua, com históricos de abandono e reversão de adoção, com histórico de dependência química e portadores de doença e/ou deficiência mental? O que motiva as famílias que se candidatam para cuidar dos adolescentes? Essas são

questões que precisam ser observadas com cuidado para que novos rompimentos e abandonos possam ser evitados. (OLIVEIRA, 2005, p. 129)

Tabela 4 – Análise comparativa entre o orçamento dos Abrigos e do Programa Família Acolhedora³⁹⁶

Descrição	2002	2006	2010
Abrigos	R\$ 5.073.391,02 *	R\$ 14.634.368,46	R\$ 12.302.011,40
Família Acolhedora	R\$ 160.000,00**	R\$ 582.587,17	R\$ 1.478.240,00
Total geral	R\$ 5.233.391,02	R\$ 15.216.955,63	R\$ 13.780.251,40

Fonte: Assessoria de Orçamento – Rede de Acolhimento, 2006 e 2010. *TCMRJ/CAD-SCE, 2002. ** Anotações próprias.

Descrição	2002*	2006	2010
Abrigos	R\$ 9.944.655,33*	R\$ 21.069.129,25	R\$ 14.677.549,86
Família Acolhedora	R\$ 313.719,20**	R\$ 838.751,90	R\$ 1.763.690,55
Total geral	R\$ 9.944.655,33	R\$ 21.907.881,15	R\$ 16.441.240,42

Fonte: Assessoria de Orçamento – Rede de Acolhimento, 2006 e 2010. *TCMRJ/CAD-SCE, 2002. ** Anotações próprias Dados deflacionados pelo IPCA médio do mês de julho de 2013.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro, por exemplo, figura como a principal parceira das ONGs que trabalham com crianças e adolescentes na cidade. Porém, sua dotação orçamentária é ínfima quando comparada a educação e saúde. Dados de 2012 mostram que a dotação inicial da função assistência social ultrapassou meio milhão de reais; contudo, as despesas empenhadas e liquidadas, representaram 2,71% da arrecadação municipal (CGM, 2012, p. 23).

A questão que urge é a indefinição dos fóruns da sociedade civil na discussão do orçamento dos abrigos. É bem possível que a composição do orçamento seja desconhecida por parte do conselheiros do CMDCA, mas as parcerias com as ONGs, principalmente após as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento (BRASIL, 2009) e do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006), precisam ser discutidas publicamente, vide o que aconteceu com a Tesloo, entidade que gerenciava unidades de atendimento às crianças e aos adolescentes usuários de *crack*, que perdeu o convênio após denúncias de irregularidades. Mas será que apenas a Tesloo que estava irregular?

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) tem um papel primordial na politização desse debate e para avaliar e monitorar as políticas necessitará buscar uma assessoria (de economistas e/ou contabilistas) que permita aos conselheiros

³⁹⁶ Embora crianças e adolescentes sejam a maioria dos abrigados, os dados dos abrigos (exclusivos para esse público) estão superestimados, pois incluem também o orçamento para abrigos de adultos e de famílias.

acessar com maior agilidade os dados orçamentários para evitar que fique com os próprios conselheiros a responsabilidade de levantar essas informações³⁹⁷. Na assistência social há, além disso, a “lacuna na capacitação dos profissionais que possuem ainda precárias análises do orçamento das ações dificultando o entendimento dos impactos das ações (...) e a debilidade na definição de metas e de planejamento dos recursos da assistência exposta pelo órgão gestor” (ABREU, 2009, p. 124). Superar isso é um passo fundamental para provocar a mobilização necessária de informações e retirar o orçamento da canastra misteriosa em que se encontra.

As realidades dos municípios brasileiros são distintas, mas o debate sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem sido tratado de maneira superficial. O site do CMDCA, que poderia ser um portal de transparência e um poderoso instrumento de socialização de informações, é obsoleto e as deliberações não circulam, ficando restritas ao Diário Oficial do Município ou então ao grupo de instituições que fazem parte de sua composição paritária. Estudiosos da área, Valdir Anhucci e Vera Suguihiro (2012) fazem uma percuciente observação, ao mencionar a experiência de pesquisa no CMDCA de Londrina. Os autores destacam que

As decisões no âmbito dos conselheiros são compreendidas como sendo de natureza técnica, ficando em segundo plano o debate político sobre os recursos públicos a serem investidos na implementação da política pública voltada para crianças e adolescentes. (...) Quando se trata de ampliação de recursos para a população infanto-juvenil, a pesquisa demonstrou que o CMDCA tem dificuldades em se manifestar e se posicionar de forma contundente. A falta de informação, em especial dos representantes da sociedade civil, sobre o orçamento público e a falta de postura política frente ao assunto, denuncia a dificuldade de incorporá-lo como instrumento de efetivação de políticas públicas, reduzindo o debate do processo orçamentário à mera disputa de poder e conflitos de interesses. (ANHUCCI e SUGUIHIRO, 2012, p. 83)

Ao pesquisar os códigos das fontes do orçamento da Prefeitura, o Código 1700 é referente à Secretaria Municipal de Assistência Social. A partir daí uma sequência de códigos de unidade podem ser visualizados nos dados da assessoria de orçamento (2013): 1701 - Gabinete do Secretário Municipal de Assistência Social; 1702 - Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente; 1703 - Fundo Municipal de Assistência Social; 1704 - CRAS AP 2.1; 1705 - CRAS AP 3.2; 1731 - FUNDO RIO; 1741 - FUNLAR. Cabe destacar que, embora haja a alocação de recursos financeiros das três esferas

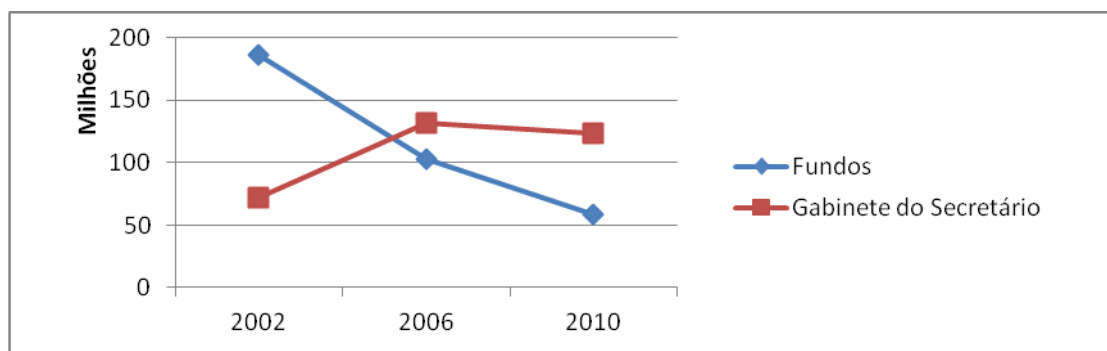
³⁹⁷ “A administração pública deve instituir dotação orçamentária específica a fim de contemplar os recursos necessários ao custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem ônus para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente” (TCM, 2010, p. 79).

de governo nesses fundos, “constata-se a descaracterização da concepção relativa ao co-financiamento, à medida que muitos Fundos Municipais não recebem recursos das três esferas de governo” (BRASIL, 2005, p. 29). Esses códigos eram visualizados em 2002 e 2006, mas em 2010 apenas os códigos 1701, 1702 e 1703 são observados. De fato, isso dá maior consistência às ações da assistência social que antes pareciam pulverizadas, mas, por outro lado, demonstram o caráter centralizador do Executivo municipal, pois a maior parte do orçamento está vinculada ao Gabinete do Secretário e não passa pelos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente e de Assistência Social, conforme tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Alocação dos recursos financeiros da Assistência Social

Ano	Fundos	Gabinete do Secretário	Total Geral
2002	R\$ 186.520.435,39	R\$ 71.721.545,10	R\$ 258.241.980,49
2006	R\$ 103.174.824,33	R\$ 132.080.816,10	R\$ 235.255.640,43
2010	R\$ 58.293.693,26	R\$ 122.984.602,28	R\$ 181.278.295,54

Fonte: TCM 2002, 2006 e 2010. Dados deflacionados pelo IPCA médio do mês de julho de 2013.

Gráfico 3 – Gerenciamento dos recursos da assistência social

Fonte: Assessoria de Orçamento – Rede de Acolhimento, 2002, 2006 e 2010. Elaboração própria.

A tabela e o gráfico merecem maior aprofundamento no futuro, pois não será esgotado nesses breves comentários. A questão é que o CMDCA (e o CMAS), para saírem fortalecidos e cumprirem o papel de controle social democrático, precisam de maior participação no processo que envolve o ciclo orçamentário da Prefeitura do Rio de Janeiro. Esses órgãos podem organizar mecanismos de pressão ao chefe do Poder Executivo de forma que haja a transparência em suas decisões e a visibilidade necessária das políticas de abrigo. Isso pode ser visto na tabela acima e no gráfico que lhe segue, que demonstra que a maior parte dos recursos da assistência social está alocada no Gabinete do Secretário e não no Fundo Municipal da Criança e do Adolescente ou no Fundo Municipal de Assistência. Cabe mencionar que o Fundo Rio e a Funlar eram órgãos públicos que, até 2006, englobavam os recursos gerais da assistência social.

O Fundo Rio, embora funcionasse em prédio diferente do nível central, lugar que aglutina a maioria das secretarias de governo, tinha uma íntima relação com a SMDS-SMAS, pois era a autarquia responsável por gerenciar a política de abrigo. Estima-se que os valores orçamentários de 2002 eram superiores, quando comparados aos outros anos (2006 e 2010), pois a SMDS gerenciava as creches comunitárias que, progressivamente, passaram para a Secretaria Municipal de Educação. Já a Fundação Municipal Lar Escola Francisco de Paula (FUNLAR), até o ano de 2007 era a instituição pública responsável pela elaboração, implementação, execução e avaliação de políticas assistenciais para pessoas com deficiências no município do Rio de Janeiro; esses são alguns elementos da “incorporação da atenção à deficiência pela política de assistência” (FONSECA, 2013).

Nesse cenário a Administração Direta e Indireta compreende órgãos que atuam lado a lado, mas há uma diferença entre os fundos, pois uns apresentam relativa autonomia, pois são

gerenciados pelos Conselhos de direitos (como é o caso do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e outros estão intimamente vinculados às Secretarias de governo (como o Fundo Rio).

O Município do Rio de Janeiro, de acordo com a sua Lei Orgânica, constitui-se da Administração Direta e Indireta. A Administração Direta compreende os órgãos sem personalidade jurídica própria dos Poderes Legislativo e Executivo. Fazem parte da Administração Direta no Poder Legislativo a Câmara Municipal e Fundo Especial, bem como o Tribunal de Contas do Município. Já no Poder Executivo, a Administração Direta é composta pelas Secretarias Municipais, Especiais e Extraordinárias, Fundos Especiais, Controladoria Geral e Procuradoria Geral. A Administração Indireta Municipal é composta pelas Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e dois Fundos Especiais. (CGM, 2012, p. 1)

É importante sinalizar que, em determinada ocasião, depois de muito debate, o Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) financiou, pontualmente, um dos serviços públicos municipais, ou melhor, uma das políticas sociais básicas voltadas para a população infantil-adolescente, invertendo a lógica que sempre pautou suas ações. Segundo material publicado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) isso é um equívoco. No ano de 2010, por exemplo, o Fundo financiou o Programa Família Acolhedora que, desde 2006, figurava como política social básica no município do Rio de Janeiro e, nesse sentido, a cartilha traz a seguinte indicação:

De acordo com Edson Sêda, cotejando a diretriz que prevê o fundo com as linhas de ação a que se refere o art. 87 do ECA, temos que as políticas sociais básicas se nutrirão dos recursos orçamentários que lhes são próprios, aí incluída a de assistência social, nas quais crianças e adolescentes têm direito à “destinação privilegiada de recursos públicos”, como consta da alínea “d” do parágrafo único do art. 4º do Estatuto. Assim sendo, os recursos recolhidos ao fundo destinar-se-ão aos aspectos prioritários ou emergenciais que, a critério do Conselho, em deliberação específica, não possam ou não devam ser cobertos pelas previsões orçamentárias destinadas à execução normal das várias políticas públicas em seus respectivos âmbitos. (TCMRJ, 2010, p. 74)

Em se tratando de um município como o Rio de Janeiro, referência nacional, uma situação como essa poderia parecer inaceitável. Contudo, a rigidez das recomendações do TCMRJ (2010) não torna essa situação um absurdo. Há, nesse caso específico, previsão legal para que esse financiamento aconteça, ou seja, de acordo com a justificativa e com a deliberação do CMDCA, existem as excepcionalidades aplicadas ao FMDCA³⁹⁸, a partir de

³⁹⁸ É importante ressaltar que a gestão do Fundo Municipal é feita em cooperação técnica com as Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Assistência Social ou por instâncias da gestão pública definidas, legalmente, para cuidar de sua operacionalização (TCMRJ, 2010, p. 85).

uma brecha para garantir o financiamento de políticas sociais básicas para crianças e adolescentes.

Segundo João de Deus Nogueira Cantanhêde, a única situação em que se pode admitir o uso dos recursos do Fundo seria em caso de extrema necessidade, na qual crianças e adolescentes se encontrassem em risco iminente e o Poder Executivo provasse ter esgotado todas as possibilidades de aplicação dos recursos orçamentários, no intuito de resolver tal problema. (TCMRJ, 2010, p. 75)

É imperativo registrar que as disparidades existentes entre os orçamentos dos abrigos, até o ano de 2004, eram bastante acentuadas e mesmo para os segmentos que compunham o CMDCA essas informações eram desconhecidas e as cifras que envolviam o orçamento e o financiamento dos abrigos não passavam pelo crivo do Conselho. Há uma preocupação quando se fala do papel do CMDCA, pois nenhuma instituição é neutra ou apresenta homogeneidade de ideias e ideais. O distanciamento do CMDCA da realidade dos abrigos exigiria uma espécie de *mea culpa*, pois além de não realizarem, durante alguns anos, o controle social democrático, o orçamento dessas políticas sociais era algo desconhecido, uma mera figura de retórica. Nessa relação tensa e contraditória entre governo e sociedade civil, alguns conselheiros, da sociedade civil, participaram da gestão preocupados com a manutenção dos seus próprios financiamentos de projetos. E os representantes governamentais e não governamentais se omitiram de participar de espaços como as sessões de aprovação do PPA e aquelas com os encaminhamentos referentes à LDO e à LOA.

Tabela 6 – Projeção dos salários das equipes de trabalho em abrigos

FUNÇÃO	2002*	2006**	2010**
Coordenador de Equipe	R\$ 900,00	R\$ 2.760,00	R\$ 5.020,00
Assistente social	R\$ 562,64	R\$ 2.160,00	R\$ 4.420,00
Educador Social	R\$ 379,00	R\$ 600,00	R\$ 900,00
Cozinheiro	R\$ 240,00	R\$ 380,00	R\$ 700,00
Psicólogo	R\$ 562,64	R\$ 1300,00	R\$ 1.860,00

Fonte: *Média encontrada entre a planilha do CEMASI Casa da Vila e Arlindo Rodrigues (2002/2003) complementada por depoimentos de profissionais que permitiram uma média aproximada do ano de 2002. **Coleta junto aos profissionais vinculados às ONGs prestadoras de serviços.

FUNÇÃO	2002*	2006**	2010**
Coordenador de Equipe	R\$ 1.764,14	R\$ 3.973,58	R\$ 5.989,37
Assistente social	R\$ 1.102,86	R\$ 3.109,76	R\$ 5.273,51
Educador Social	R\$ 742,90	R\$ 863,82	R\$ 1.073,79
Cozinheiro	R\$ 470,44	R\$ 547,09	R\$ 835,17

Psicólogo	R\$ 1.102,39	R\$ 1.871,61	R\$ 2.219,17
-----------	--------------	--------------	--------------

Fonte: *Planilha Casa da Vila e depoimentos de profissionais permitiram uma média do ano de 2002. **Coleta junto aos profissionais vinculados às ONGs prestadoras de serviços. Dados deflacionados pelo IPCA médio do mês de julho de 2013.

Na administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal, no que diz respeito aos salários, há uma séria discrepância entre os profissionais de nível superior e os de nível fundamental e médio. A mesma diferença pode ser observada nos valores pagos aos profissionais dos convênios e aos servidores públicos. Somente em 2006 houve o equacionamento da situação que, por muito tempo, incomodava aos trabalhadores das ONGs: as diferenças salariais acentuadas que existiam entre os trabalhadores de abrigos.

Enquanto em 2002 os valores orçamentários dos abrigos eram bastante diferentes, em 2006 os valores passaram a ser partilhados por todas as unidades de atendimento. Cabe ressaltar, contudo, que para efeitos dos cálculos aqui realizados, os dados de 2002 foram alcançados por meio de uma média calculada das planilhas do CEMASI Casa da Vila (Se Essa Rua Fosse Minha) e CEMASI Arlindo Rodrigues (Fé e Alegria do Brasil) que representavam, respectivamente, os valores mínimo e máximo transferidos às ONGs que executavam a política de abrigo da Prefeitura do Rio de Janeiro naquele período.

A partir de 2009, uma nova modalidade de convênio foi realizada. De acordo com o edital (SMAS, nº. 014/2012), a Secretaria Municipal de Assistência Social é responsável por realizar o processo seletivo para escolha de instituições sem fins lucrativos para cogestão dos centros de acolhimento de crianças e adolescentes. Ao invés de editais individuais ou carta-convite, o processo seletivo passou a ser efetuado por lotes, geralmente contendo entre quatro ou cinco unidades a serem gerenciadas. Ao invés do valor de 6,5% de taxa de administração das unidades de abrigos, com os lotes os valores foram reduzidos para 4,5% de taxa de administração.

Apenas com a finalidade ilustrativa e comparativa, foi criado um planejamento orçamentário com os recursos humanos de um abrigo, com um coordenador, um assistente social, um psicólogo, oito educadores sociais e dois cozinheiros (tabela inspirada na média de profissionais alocados no abrigo Casa da Vila do Rio de Janeiro, no período circunscrito entre os anos de 2000 e 2003). Salienta-se que essa projeção do orçamento do abrigo leva em consideração somente os custos com os recursos humanos, sem projetar custos com gastos fixos (luz, água, aluguel), média de preço dos alimentos e os avanços provenientes das recomendações da NOB-SUAS e das orientações técnicas dos serviços de acolhimento (BRASIL, 2009).

Tabela 7 – Projeção de custo médio do abrigo Casa da Vila

PROJEÇÃO: CUSTO TOTAL DO ABRIGO			
Período	2002	2006	2010
Custo médio ao mês	R\$ 10.853,48	R\$ 16.959,69	R\$ 23.742,72
Custo médio ao ano (12 + 1)	R\$ 141.095,24	R\$ 220.475,97	R\$ 308.655,36

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, nessa projeção (de treze meses) deve-se adicionar entre 15% e 20% do valor total com o pagamento de pessoal, pois não inclui os custos referentes ao adicional noturno, à aquisição de vales-transportes, ao investimento em capacitação continuada, aos gastos com gêneros alimentícios, à utilização do “fundinho” (caixa emergencial destinada à compra do material de consumo), à locação do espaço físico (muitos abrigos funcionam em imóveis privados) e à taxa de administração das ONGs que, entre 2002 e 2006 era de aproximadamente 6,5% e, a partir de 2009, foi reduzida para 4,5%. Porém, a taxa de administração tem outra lógica atualmente, pois, diferente de 2002 e 2006, as ONGs que concorrem aos editais são responsáveis por lotes que envolvem entre dois e quatro equipamentos sociais distintos; portanto, o valor manipulado por algumas ONGs, no período de dois anos de convênio, supera cinco milhões de reais (ver valores estimados no Anexo 1).

Comparando essas informações com os dados aproximados do Programa Família Acolhedora tem-se a seguinte configuração. Em cada Coordenadoria de Assistência Social (CAS), existe uma equipe constituída por uma dupla com assistente social e psicólogo (seis psicólogos são servidores concursados e cinco são contratados por ONG). São dez CAS espalhadas no Rio de Janeiro, sendo que em uma coordenadoria existem dois polos com duas duplas. A coordenação do PFA fica localizada no nível central da Prefeitura. Somando os salários dos profissionais (onze assistentes sociais e onze psicólogos), mais o custo orçamentário do PFA (pagamento das bolsas e outros custos), estima-se um orçamento anual de R\$ 1.846.110,03 (um milhão, oitocentos e quarenta e seis mil e cento e dez reais e três centavos) para atendimento de 300 metas ao ano. No caso do abrigo, para atender ao mesmo número de metas do PFA, a SMDS-SMAS desembolsaria R\$ 4.629.830,40 (quatro milhões, seiscentos e vinte e nove mil e oitocentos e trinta reais e quarenta centavos), no mínimo.

Quando um governo compreende as necessidades populacionais e as particularidades da política de assistência social, os seus investimentos passam a ser pautados de acordo com o público, que nesse caso, de acordo com o ECA, deveria ser considerado prioridade absoluta.

Os abrigos, na PNAS, são considerados instituições de alta complexidade e, portanto, essa característica também deveria ser levada em conta, pois tanto numa grande metrópole, como em cidades de pequeno porte, as complexidades do atendimento social existem e envolvem um conjunto de medidas que não se encerram na assistência social ou na política de acolhimento institucional e familiar.

A tendência governamental não é a de reduzir o orçamento de maneira explícita, mas a de efetivar a sua contenção com a realocação dos recursos públicos em políticas sociais que “otimizem” os recursos financeiros. A questão da partilha de responsabilidades entre as entidades públicas e privadas está claramente na ordem do dia da agenda política de todos os países (MARTIN, 1995, p. 55). Dessa forma, há o privilegiamento de determinadas instâncias de proteção social em detrimento de outras. Logo, esse *mix* que envolve o governo; o mercado; as organizações sociais não governamentais e sem fins lucrativos; e as redes primárias e informais de apoio desinteressado e espontâneo – família, vizinhança, grupos de amigos próximos – (PEREIRA, 2004) corrobora para a institucionalização ou a colocação provisória de crianças e adolescentes em famílias substitutas ou em abrigos.

Há o risco de se reproduzir nos discursos profissionais a lógica que culpa a família pobre da classe trabalhadora, como se ela estivesse nessa condição por uma questão individual ou de “opção”. No Brasil, dos anos 30 aos anos 80, a questão da pobreza tendeu a ser tratada como parte da questão social. Ou seja, prevalecia a concepção de que a produção da pobreza estava atrelada aos processos econômicos, sociais e políticos (MAURIEL, 1997, p. 69). Hoje essa concepção não é mais hegemônica: “a pobreza é pensada como um conjunto de carências individuais. Assim o foco analítico deslocou-se das estruturas para o indivíduo” (Ibidem, p. 70).

Nesse sentido, “a fragilização e/ou ruptura do vínculo familiar não são identificadas como parte das sequelas da ‘questão social’, sendo resumidas – na maioria das vezes – como ‘abandono’ e ‘negligência’ da família” (MELO, 2008, p. 137). A vigência de mais de duas décadas de ordenamentos jurídicos não foi suficiente para sensibilizar e pressionar os governantes em assumir o compromisso político e realizarem as mudanças necessárias para consecução da política de abrigo, como postula o ECA. Estado e sociedade civil dividem uma pesada dívida com as crianças e adolescentes dos estratos pauperizados da classe trabalhadora. Esses são os velhos dilemas que as perseguem, como fazia o mitológico “velho do saco” ou os antigos “comissários de menores” que apareciam nas ruas para levá-las embora à força e que o poder público ainda não se mostrou capaz de superar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

E, se nos cabe apenas decepção,
 colapso, lapso, raptó, corrupção?
 e mais desgraça, mais degradação?
 concentração, má distribuição?
 (...) nós temos que fazer com precisão
 entre projeto e sonho a distinção (...)
 Ecos do ão
 mas, se nós temos planos, e eles são
 o fim da fome e da difamação
 por que não pô-los logo em ação?
 tal seja agora a inauguração
 da nova nossa civilização.
 LENINE

Ao longo dessas mais de trezentas páginas pude me aventurar no aprofundamento de clássicos e inferir análises sobre o liberalismo econômico, apreendido na obra de Adam Smith, e capturar a crítica marxiana, em especial, a partir da lei geral de acumulação capitalista. Ao angular os pressupostos teóricos desses pensadores clássicos, parte constitutiva do exercício hermenêutico e dialético, foram identificados os aspectos relevantes para pensar as injunções das políticas sociais contemporâneas, principalmente aquelas voltadas para crianças e adolescentes. Em tempos de “Brasil Sem Miséria”, o discurso que remonta ao ufanismo da riqueza da nação contrasta, por um lado, com a produção social e a capacidade de geração de riqueza, mas, por outro lado, com a produção da pobreza e das desigualdades social e racial. A aproximação com obras clássicas serviu para apreender qual é o combustível que impulsiona as soluções apresentadas pelos teóricos do liberalismo social e também suscitou algumas críticas ao padrão de desenvolvimento em curso.

A tradição marxista, ao encadear uma análise de totalidade, favorece a construção de uma perspectiva crítica que desvela as condições de vida que permitem entender o ingresso precoce de crianças e adolescentes no cenário social e político. Os filhos da classe trabalhadora são transformados em simples objetos de trabalho ou artigos de comércio que, quando buscam os meios de sobrevivência, sucumbem diante dos efeitos colaterais do “sistema”, que produz tecnologias avançadas, obras engenhosas, mas, por outro lado, expõe, implícita ou explicitamente, toda miséria social decorrente da apropriação privada da riqueza socialmente produzida. Desde a criação das leis fabris, que sinalizam as contradições do modo de produção capitalista, houve a constatação de que essa sociabilidade se constituía como um

perigo iminente à humanidade e às crianças e adolescentes (e por isso o ECA também foi criado). A brutalidade fria e calculista imposta às crianças e aos adolescentes pela voracidade mercantil com a qual os capitalistas almejavam o lucro jamais visou superar as bases de produção das múltiplas determinações da “questão social”³⁹⁹. A fragmentação das famílias, a exploração sexual e do trabalho infantil, as violências e os preconceitos, o uso abusivo de drogas, os riscos permanentes à saúde e à integridade física, o analfabetismo, a institucionalização e a eliminação física são alguns dos elementos traduzidos por Marx e que revelam os dramas dos segmentos infantis e adolescentes dos estratos pauperizados da classe trabalhadora que são reproduzidos tragicamente na atualidade, mas sob condições sociais diferentes e historicamente determinadas.

A aproximação entre direitos humanos, Estado de bem-estar social e combate à pobreza são três eixos articulados, tratados inicialmente por Polanyi (1980), e seus desdobramentos influenciaram duas linhas de argumentação aqui apresentadas.

A primeira a partir da Segunda Guerra Mundial, na metade do século XX, com a bipolaridade ideológica – URSS e EUA – iniciada com a Guerra Fria. No jogo planetário do poder, a chave para o êxito do desenvolvimento capitalista incluía, além dos vultosos orçamentos destinados ao aparato bélico militar, a atenção para com crianças e adolescentes no mundo. A liderança dos Estados Unidos nas relações internacionais se deu, em certa medida, não apenas pelo papel desempenhado pelas Nações Unidas (e seus organismos, como OIT, OMS, UNICEF), mas pelas altas taxas de lucro alcançadas nesse período, já que as economias destroçadas do Japão e da Alemanha se recuperavam da fissura social e do traumatismo econômico imposto pela virulência da Segunda Guerra (BRENNER, 2003). Essas mudanças no campo dos direitos sociais e humanos forjaram as condições necessárias para que os Estados Unidos – pretense “farol da humanidade” – aumentasse os fluxos de capitais no exterior e fortalecesse a liderança diplomática nas relações internacionais.

A segunda linha de argumentação encontra-se centrada na crítica à combinação (ou suposição) entre crescimento econômico e equidade, advogada pelos teóricos do chamado “novo desenvolvimentismo”. Com isso, abriu-se uma brecha para sinalizar as saídas “reformistas” encontradas pelo governo Federal, o que implica em pelo menos quatro ponderações: (1) a crítica às medidas de alívio da pobreza que conjugam a transferência de renda com condicionalidades e o incentivo ao empreendedorismo; (2) a desnaturalização da

³⁹⁹ Visto que esse século nos ensinou e continua a ensinar que os seres humanos podem aprender a viver nas condições mais brutalizadas e teoricamente intoleráveis, não é fácil apreender a extensão do regresso, por desgraça cada vez mais rápido, ao que nossos ancestrais do século XIX teriam chamado padrões de barbarismo (HOBSBAWM, 1995, p. 22).

situação de vida de crianças, adolescentes e famílias pobres da classe trabalhadora e das desigualdades sociais e raciais inerentes ao público em questão; (3) o predomínio do capital financeiro, a ênfase na influência da política macroeconômica e o redimensionamento do papel do Estado com o papel crucial desempenhado pelo fundo público e (4) o papel estratégico da assistência social e da educação no fortalecimento de uma economia de mercado, com a centralização no papel da família e no uso da violência por parte do Estado.

No segundo capítulo evidenciou-se a apropriação da noção de fundo público. Buscou-se confrontar algumas concepções conflitantes sobre o tema de forma a lançar luz nas problematizações sobre orçamento. A partir da leitura de Francisco de Oliveira (1998), autor de grande erudição e crítica sofisticada, apreendeu-se a sua noção de fundo público como um antivalor; porém, a tese sustentada por Oliveira é polêmica. Existe acordo parcial entre os autores do campo marxista, em particular, quanto ao caráter estrutural e insubstituível do fundo público no processo de acumulação de capital (OLIVEIRA, 1998). No entanto, a partir das leituras e problematizações (BEHRING, 2008, 2010, 2012. SALVADOR, 2010, 2010a) percebeu-se que o fundo público – um conceito caro para a classe trabalhadora –, nas condições engendradas pelo capital, contribui decisivamente para a produção e reprodução do valor.

Há uma tentativa de aparar arestas em relação a uma possível confusão em torno do keynesianismo e do *Welfare State*, mencionando a perda progressiva do vigor socialista (e transformador) nos ideais socialdemocratas. A emblemática experiência socialdemocrata sueca (ESPING-ANDERSEN, 1991) e o viés desmercadorizante do fundo público foram tratados com ênfase, e pelo menos três dimensões que nortearam a discussão podem ser elencadas. A primeira é que, embora a hegemonia não se traduza apenas pelo viés econômico, mas pelo caráter ideológico, o que reforça a tensão entre Estado e sociedade civil, a ideologia do “interesse geral” do Estado encobre o caráter classista e contraditório do fundo público. Em segundo lugar, a concepção de fundo público não está reduzida a um caráter meramente instrumental ou circunscrita ao um *modus faciendi* contábil e, de acordo com autores amparados na tradição marxista que polemizam com Oliveira, o fundo público não poderia ser considerado um “antivalor” uma vez que o mesmo participa direta e indiretamente do ciclo de produção ampliada do valor. E, por último, é que o fundo público é capturado pela esfera financeira no circuito de mundialização do capital e pelos governos numa perspectiva de enfrentamento da crise estrutural, trazendo um ônus incontável para os trabalhadores e prejuízos ao financiamento das políticas públicas.

Os descaminhos da proteção social no Brasil levam em consideração três aspectos: o regime escravocrata no Brasil e o efeito deletério dessa cultura opressora para as gerações brasileiras, os ideais liberais no enfrentamento aos chamados “menores”, “pivetes” que culminou no “mito da periculosidade” e a faceta repressora do Código de Menores que tratava o público alvo como meros objetos de medidas judiciais. Além disso, é importante sinalizar que não houve, no Brasil, uma política de pleno emprego que rompesse com o modelo de desenvolvimento e proteção social marcado, historicamente, por conteúdos assistencialistas, populistas, clientelistas e coercitivos que repercutem frontalmente na consolidação da cidadania e ampliação da democracia.

Nas últimas cinco gestões presidenciais, a “FIRULA”⁴⁰⁰ governamental enveredou em uma robusta defesa da economia de mercado, alicerçada em complexas relações internacionais. Todos os presidentes empreenderam esforços e atenderam, direta ou indiretamente, tanto às recomendações dos órgãos internacionais, como também às manifestações dos movimentos e dos sujeitos políticos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. As tendências políticas em curso, aliadas ao quadro de mudanças possíveis, exprimem as contradições existentes na defesa da dimensão humana e educativa prescrita no ECA e, ao mesmo tempo, expressam ambiguidades tangenciadas nas políticas sociais, bem como o viés conservador, punitivo e insalubre de parcela das instituições de atendimento ao público em questão.

Em linhas gerais, crianças e adolescentes pauperizados da classe trabalhadora ainda são concebidos, ideologicamente, como “menores”, figuras diminutas, pessoas “menos preparadas”, muitas das vezes desprovidas de opinião, desejo e direitos. A maneira como a sociedade lida com a imaturidade pitoresca e a peculiar condição de desenvolvimento físico, social e psicológico desse segmento, revela distintos tratamentos, preconceitos e formas, explícitas ou veladas, de opressão classista de gênero e étnico-racial. Os ajustes efetuados são desdobramentos que acompanham as alterações societárias, as tendências políticas em curso e as necessidades atinentes ao público em questão e, ao contrário do que afirma o senso comum, o ECA tem sido constantemente aperfeiçoado e as alterações foram enumeradas nesse texto.

⁴⁰⁰ Essa sigla serve para identificar os descompassos entre o compromisso partidário de campanha e o que foi evidenciado medularmente nos governos dos presidentes **Fernando** (Collor de Melo e Henrique Cardoso) **Itamar** Franco e, principalmente, **Lula**. De acordo com o dicionário, firula significa duas coisas intimamente interligadas: “linguagem rebuscada para dizer algo simples” (HOUAISS, 2001, p.344), algo que facilmente acontece em política e que encobre os reais interesses em jogo, “dificultando e/ou afastando a população de pretensões ou interesses sobre política” (RIBEIRO, 1998). E, também, um termo do futebol: “exibição de domínio de bola por um jogador”, uma habilidade ilusória que efetivamente não expressa objetividade política, parece ser utilizada para desviar a atenção do real objetivo do projeto político, individual e partidário.

Mais de uma dezena de mudanças deitam suas raízes em concepções políticas, ideológicas e filosóficas que evidenciam sintonia e, ao mesmo tempo, conflitos de cunho político-ideológico com as determinações originais da doutrina de proteção integral.

Com as políticas de transferência de renda com condicionalidades, como o Programa Bolsa Família, que orientaram o governo Lula-Dilma, o Brasil, ao mesmo tempo, recupera uma tendência do Pluralismo de Bem Estar Social (PEREIRA, 2004) com a responsabilização da sociedade civil, grupos de apoio familiar etc. sobre as crianças e adolescentes institucionalizados. A conjugação entre assistência social, combate à pobreza e responsabilização da família consolidou as bases para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Porém, uma situação ainda permanece sem respostas: por que o plano traçou diretrizes, mas não abordou, em nenhum momento, as dimensões estruturais para a garantia da convivência familiar e comunitária, tais como as seguintes necessidades: a redução da jornada de trabalho (de 44h para 36h por semana, por exemplo), a melhoria dos transportes públicos nos grandes centros urbanos com a diminuição do tempo gasto nos percursos (hoje um trabalhador do Rio de Janeiro e São Paulo gasta mais de 3 horas diárias no trânsito) e a criação de equipamentos sociais que favoreçam de fato a convivência nas comunidades (com a criação de áreas de esporte e lazer, espaços culturais etc.).

O que se observa é a sutil marginalização da política de abrigo, que de certa maneira é uma forma de contenção, gradativa, dos gastos na área social, pois se trata de uma política de alta complexidade, que exige processos de qualificação permanente dos profissionais e um “retorno” considerado pequeno para os gestores. Os cuidados especiais e a garantia de direitos do público infanto-juvenil dos estratos pauperizados da classe trabalhadora nunca foram considerados prioridade pelos governantes brasileiros e as alterações no ECA, embora possam ser traduzidas em ações que favoreçam maior qualidade para vida de crianças e adolescentes – com a obrigatoriedade de dotar os municípios de políticas de convivência familiar e comunitária (como as famílias acolhedoras) –, por outro lado, são uma maneira de repassar para a sociedade a responsabilidade do Estado.

Uma das primeiras questões que pairaram no meu pensamento e que me levaram à tentativa ousada de estudar (ou me aproximar) do orçamento dos abrigos está relacionada à inflexão conceitual do abrigo, isto é, a desvirtuação dos pressupostos políticos e jurídicos que durante anos alicerçaram seu estatuto teórico. O Estatuto da Criança e do Adolescente positiva as determinações do abrigo, fato que é bastante conhecido dos estudiosos do ECA e de quem trabalha nas unidades de acolhimento infanto-juvenil. No que diz respeito às

publicações, muitas são fundamentais para subsidiar os profissionais que atuarão nesse espaço, contudo, em minha modesta opinião, o opúsculo “trabalhando abrigos” (CARVALHO, 1993), ainda é uma das melhores e mais simples definições metodológicas de como é operacionalizado o trabalho assistencial e educativo em abrigos.

A política de abrigo, no moldes do ECA, foi idealizada tendo como parâmetro o intervencionismo do Estado de Bem-Estar Social, mas executada sob as determinações do neoliberalismo e com vistas a favorecer a esfera comercial, pois contribuiu para amenizar os “efeitos colaterais” da vida nas ruas, seja com atendimento das “disfunções”, dos “não adaptados” à sociedade burguesa, seja com a prodigiosa criação de habilidades fulcrais ao desenvolvimento da liberdade de escolha propalada pelos defensores da iniciativa privada. Ao invés de o abrigo ser pensado de uma maneira ampla, como uma política social de enfrentamento às múltiplas expressões da “questão social”, já que faz parte da Doutrina de Proteção Integral, ou então, entendido como uma unidade de atendimento e de proteção de “alta complexidade”, como postula a PNAS (2004), sua concepção é reduzida a um instrumento de combate à pobreza.

A composição das reais prioridades governamentais passa pelo orçamento (CUNHA, 1998). O planejamento de médio e longo prazos na intervenção do abrigo – previsto no Sistema Único de Assistência Social – refuta a utilização de “jeitinhos”, criação de “puxadinhos” e amadorismos. Como política, excepcional e provisória, o abrigo pode e deve representar o melhor atendimento social. Mas é no direito ao convívio em família e em suas contradições que se traduz o desenvolvimento e os anseios dos adolescentes. A família é o “lugar de conflito” e que “pode até mesmo ser o espaço da violação de direitos” (BRASIL, 2006, p.31); portanto, prepará-las para o desligamento e acompanhá-las posteriormente envolve a superação das nuances do abandono do Estado, a desarticulação das políticas sociais, a eliminação de modelos perversos de terceirização que, acima de tudo, impedem o emprego de metodologias participativas e humanas.

Contudo, cabe salientar que a cultura de institucionalização (longa permanência) tem sido enfrentada e os esforços empreendidos são louváveis. Porém, não será resolvida com a substituição do abrigo pelo Programa Família Acolhedora ou com o aprimoramento de leis e planos mirabolantes. No bojo dessa constatação, o processo de marginalização do abrigo nas políticas sociais revela uma leitura epidérmica da realidade social, calcada nos processos individuais que reforçam a responsabilização unilateral dos estratos pauperizados da classe trabalhadora, dos profissionais ou do abrigo em si. Essa leitura histórica corrobora para

deslocar, da organização social vigente, os determinantes da institucionalização de longa permanência (e a sociedade profundamente desigual).

Outro elemento a ser levado em consideração é que as alterações no padrão de proteção social e a ausência de programas efetivos de auxílio às famílias brasileiras se revestem de uma institucionalidade que transforma as políticas públicas em políticas para pobres. É impossível abolir essas formas de institucionalização e de dependência nos marcos do capitalismo. No conjunto de políticas sociais, o SUAS, instituído por meio da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) – está em processo de construção e nele (e por meio dos profissionais mais atuantes da política de assistência social), apesar da crítica teórica plasmada nessa tese, pode ser depositada grande esperança tanto pela alteração da lógica de atendimento a crianças e adolescentes como pela progressiva necessidade de pautar a prioridade do orçamento na área da infância.

Pela concepção pluralista do projeto ético político do Serviço Social e dos caminhos distintos traçados na consecução do trabalho em abrigos cabe aos críticos, ainda distantes dessas interpretações, contribuir não apenas com a ideia de acabar com a institucionalização de longa permanência em abrigos, mas, ao mesmo tempo, se mobilizar e lutar para que o Estado propicie melhores condições aos que vivem e trabalham nessas instituições. Numa sociedade em que abrigos são necessários é importante transformar as condições sociais que justificam a existência de tal instituição. É na construção, lenta e gradual, de um projeto emancipatório para a humanidade que os caminhos de superação das formas de institucionalização e das estratégias de sobrevivência serão pavimentados, assim como os da eliminação da pobreza e da desigualdade social.

Alguns dos trabalhos e livros da área da infância e adolescência comprovam a tese suscitada, da centralidade dos aspectos relacionados à execução e reflexão cotidiana da política social em detrimento de informações e menções mais precisas acerca dos números do financiamento e do orçamento público. Para Yamamoto (2001) e Cunha (1998), o orçamento é *a caixa preta* das políticas sociais governamentais, desvendada por poucos tecnocratas e que, pela maneira como é concebida, carece de problematizações pela necessidade de levantar dados factíveis acerca da efetividade entre o financiamento e o orçamento público que tangenciam as políticas para infância e adolescência.

Na cidade do Rio de Janeiro, os avanços no campo dos direitos humanos e todos os valores pluralistas refletem os avanços alcançados no país e que congregam diversas manifestações de movimentos sociais e ONGs; contudo, são retroalimentados por um

ambiente político em que cabem todos os tipos de “bizarrices”, anulando dimensões críticas pautadas nas classes sociais, e evocando a falsa afirmação de que a sociedade civil é homogênea ou compactua dos mesmos preceitos, sejam eles de interesses benevolentes e bélicos, de bicheiros e banqueiros⁴⁰¹ ou de *Bethlems* e *Bolsonaros*⁴⁰². Segundo José Damião Trindade (2002), até Adolf Hitler teceu seus comentários elogiosos aos direitos humanos, portanto estes não são imunes aos riscos presentes nas disputas ideológicas e, de acordo com o tratamento aferido, podem contribuir, sim, para confundir e distanciar as análises sociais de uma perspectiva alicerçada na centralidade classista.

A exploração, os abusos, as violências relacionadas às crianças e aos adolescentes, dentre outras situações, exprimem múltiplas refrações da “questão social”. A punição dos violadores dos direitos de crianças e adolescentes, a busca sistemática do Poder Judiciário para resolução de todas as demandas, pode deslocar a intervenção social das análises estruturais, bem como banalizar o papel do judiciário como um espaço meramente retórico na garantia de direitos. Enfrentar a violência é papel das políticas sociais e, ao contrário do que pensam, representantes de entidades como o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a violência (ou a maneira como se materializa, seja por meio do abuso, da exploração sexual ou do castigo físico) é estrutural ao modo de produção capitalista, assim como o Estado também é um perpetrador de violência.

A tese sustentada – de que há contenção de gastos das políticas para infância e adolescência e realocação dos recursos da assistência social para o Programa Família Acolhedora (PFA) e Programa Bolsa Família (PBF) – se comprovou. Embora os recursos destinados à assistência social tenham aumentado, na comparação com a arrecadação municipal entre os anos de 2006 e 2010 esses recursos se mantiveram estáveis ou então diminuíram. A tendência de centralidade da família não implica necessariamente na redução dos gastos sociais, como se pensava anteriormente, mas envolve a contenção de gastos que passam a ser realocados para outras políticas dentro da assistência social. Cabe ressaltar que, no ano de 2002, a SMDS ainda executava as ações das creches comunitárias que passaram para a educação e, por isso, em algum momento, o seu orçamento pode parecer um pouco

⁴⁰¹ Segundo Marilda Iamamoto, o processo de financeirização da economia indica um modo de estruturação das relações políticas e econômicas em escala mundial. Nesse sentido, “o Estado continua forte, o que muda é a direção socioeconômica da atividade e da intervenção estatal, estabelecendo novas regras para governar a favor do grande capital financeiro” (IAMAMOTO, 2008, p. 123). As relações dos governantes, com Daniel Dantas e Carlinhos Cachoeira, demonstram o apetite eclético dos representantes no poder e a defesa dos interesses privados e empresariais em detrimento da consolidação da esfera pública e da probidade administrativa.

⁴⁰² Parlamentares que estão em evidência por conta de questionáveis posicionamentos políticos e que remontam à convergência intransigente dos interesses burgueses e militares.

mais dilatado que os orçamentos recentes, mas, inevitavelmente, o OCA tinha um peso muito maior.

Em termos de avaliação da gestão orçamentária da SMAS-SMDS, por meio dos dados de empenho, liquidação e pagamento, a gestão 2005-2008 foi a mais eficiente das três gestões, ou seja, foi a que conseguiu utilizar melhor os recursos públicos destinados à assistência social.

Cabe mencionar que grande parte do orçamento da assistência social é destinada à transferência de renda com condicionalidades – PBF. Outro ponto importante é que o PFA no Rio de Janeiro funciona como um programa de acompanhamento e transferência de renda para famílias substitutas desempenharem as atividades de proteção integral e, nesse sentido, cabe a seguinte indagação: por que depois do desligamento da criança ou do adolescente para a família de origem, a mesma não recebe o complemento financeiro por parte da Prefeitura como acompanhamento de egresso?

Os valores do PFA no Rio de Janeiro vão de, no mínimo, R\$ 350,00 (crianças); ao valor máximo de R\$ 900,00 (destinado exclusivamente para os cuidados das crianças e adolescentes especiais), quantias que são superiores aos valores do PBF⁴⁰³.

No que tange ao governo federal, com a antiga Rede SAC e agora Rede SUAS, os valores de transferência para os 15 abrigos da chamada “rede conveniada”, até o ano de 2010, contabilizavam um valor *per capita* de R\$ 42,00 atingindo em um ano R\$ 1.951.200,00 (um milhão, novecentos e cinquenta e um mil e duzentos reais). O PFA ano a ano vem aumentando a sua meta. Por exemplo, em 2002 eram atendidas 100 famílias substitutas com guarda provisória (e 200 *in loco*, ou seja, aquelas que eram vítimas de violência doméstica e continuavam na família de origem); já no ano de 2010 triplicou este atendimento, com 300 crianças e adolescentes (somente em famílias substitutas). Contudo, os atendimentos nos bairros (preventivos) são realizados pelas equipes dos CRAS e CREAS (proteção de básica e média complexidades, respectivamente). Já o atendimento em abrigos da “rede própria” – exclusivos para crianças e adolescentes – vem caindo ano a ano. Em 2002 eram atendidos aproximadamente 350 crianças e adolescentes e em 2010 aproximadamente 250 (uma redução de 30%). O número de abrigos da rede própria também vem diminuindo e aumentando os abrigos da rede conveniada, que recebem os menores recursos da Prefeitura, em torno de R\$ 500,00 *per capita*, enquanto outros abrigos próprios superam esse valor.

No que diz respeito aos profissionais há uma fragmentação entre as equipes tanto no

⁴⁰³ O valor máximo do Programa Bolsa Família é de R\$ 306,00 (MDS, 2010).

que concerne à remuneração, como no que diz respeito à natureza da contratação – alguns são profissionais estatutários e outros são regidos pela CLT. Por isso, “rede própria” vem entre aspas, pois, de fato, todos os abrigos da prefeitura são geridos por meio de parcerias, que apresentam pontos positivos (como a experiência das ONGs no atendimento ao público em questão); por outro lado, impede o controle democrático e reforça uma lógica de precarização para os trabalhadores.

Cabe ressaltar que a maior parte dos recursos da SMDS está alocada no Gabinete do Secretário. Constata-se que orçamento é poder, pois mesmo no período em que os recursos foram descentralizados, principalmente no período entre 2002 e 2006, essa medida, ao invés de fortalecer a política de assistência social e as ações de atenção às crianças, terminou por fragmentar o financiamento dificultando ainda mais o seu controle por parte do CMAS ou do CMDCA, órgãos deliberativos deixados em segundo plano pelo Poder Executivo. Esse fato denota o caráter antidemocrático da gestão das políticas sociais. Urge a necessidade de pactuar nos fóruns legítimos um orçamento mínimo para a assistência social, em pelo menos 5% da arrecadação municipal. Outro aspecto é que os gestores do Fundo Municipal gerenciado pelo CMDCA e pelo CMAS precisam ser assessorados por equipes qualificadas para tal função, pois ainda hoje acontecem situações de falta de repasses, atraso de salários, obras emergenciais que obstaculizam o trabalho social e pedagógico dos abrigos.

Um dado importante foi levantado no site da Prefeitura do Rio de Janeiro e, de acordo com este levantamento, há uma estimativa de orçamento de R\$ 12 milhões de reais para 100 vagas em abrigos especializados no atendimento de usuários de *crack*, durante 2 anos, o que significa, em média, a destinação de R\$ 1,2 milhão para um abrigo com 20 vagas ao ano. Se isso se comprovar a SMDS contribuirá para a retirada do abrigo da condição “marginalizada”, dando passos para dotar a sua estrutura da alta complexidade que exige essa política de proteção social.

Em cada amanhecer ensolarado, no crepúsculo romanceado ou no anoitecer de uma jornada hostil, o trabalho continua. Na asfixia das instituições, na malandragem do gerencialismo público e nos malabarismos do orçamento, há algo novo no ar. No semblante tenso ou no sorriso sincero e desavergonhado de uma criança, na paixão pelo futebol e nas entrelinhas do “movimento” temos a possibilidade de construir algo novo. Em cada atendimento social, na mobilização política, nas aulas, nas praças, com maior ou menor indignação e ternura, urge uma sociabilidade diferente. Para além do catastrofismo pessimista de Kurz e do desenvolvimentismo liberal seniano, o socialismo brota no jardim da

desesperança como a flor do sonho possível. Afinal, “aqueles que lutam pelo socialismo [...] não têm que ficar esperando a bem-sucedida criação da sociedade socialista para aprofundar a crítica ao capitalismo e ao homem burguês” (KONDER, 2000, p. 104).

REFERÊNCIAS

ABREU, Aline Cavalcanti. “O orçamento da Secretaria Municipal de Assistência Social: tendência de refilantropização no Rio de Janeiro”. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

ABREU, Haroldo Baptista. “As novas configurações do Estado e da sociedade civil”, in CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. Módulo 02: Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social. Brasília, 1999.

_____. Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2008.

ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo das Neves. Desregulação, deslocalização e conflito ambiental: considerações sobre o controle das demandas sociais. In: ALMEIDA, Alfredo Wágner. B. et.al. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

ALMEIDA, Cássia. Censo: Desigualdade sobre em 3 estados (2012). Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/desigualdade-cresce-em-tres-estados-segundo-ibge-7095653>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

ALMEIDA, Wellington Lourenço. A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula. Revista Katálysis – Ética e direitos humanos, vol. 14, n.º 2. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

ALTOÉ, Sônia Elisabete. Infâncias perdidas: o cotidiano dos internatos-prisão. Rio de Janeiro: Xenon, 1990.

ALVIM, Rosilene. Infâncias das classes populares: a constituição da infância como problema social no Brasil. In: ABREU, Alice Rangel de Paiva; PESSANHA, Elina Gonçalves da Fonte (Org.). O trabalhador carioca: estudos sobre trabalhadores urbanos do Estado do Rio de Janeiro (série ciência sociais/UFRJ). Rio de Janeiro: JC editora, 1994.

AMMANN, Safira Bezerra. Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Novo paradigma do servidor público brasileiro. In: Cadernos de Assistência Social, vol.19 – Recursos Humanos na Política de Assistência Social. Escola Carioca de Gestores da Assistência Social/SMAS - Prefeitura do Rio de Janeiro, dezembro de 2008.

ANDRADE, Rodrigo Gomes Martins. Um Estudo em Busca de Vestígios do Socialismo Petista. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

ANHUCCI, Valdir; SUGUIHIRO, Vera Lúcia Tieko. O conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente enquanto espaço público e a superação da cultura política

antidemocrática: limites e possibilidades. In: SOUZA FILHO, Rodrigo; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Orgs.). *Conselhos de Direitos: desafios teóricos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2012.

ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARANTES, Ester. *Inquirição judicial de crianças: um debate necessário* (2012). Pesquisa de Pós doutoramento – UFRJ. Disponível em: <<http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Inquiricao-Judicial-de-Crianças.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. M. M. *Rostos de Crianças no Brasil*. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. (Org.). *A Arte de Governar Crianças - A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil*. 1ªed. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/OEA, AMAIS Livraria e Editora, Universidade Santa Úrsula, 1995.

ARIÈS, Philippe. *História Social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos – LTC, 1981.

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto- UNESP, 1996

ARRETCHE, Marta. T. S. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas*. Boletim informativo e Bibliográfico (BIB) das ciências sociais, nº. 39, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995.

AZEVEDO, Maria Amélia. *Notas para uma teoria crítica da violência familiar contra crianças e adolescentes*. In: AZEVEDO, M. Amélia Azevedo; GUERRA, Viviane (Orgs). *Infância e Violência Doméstica*. São Paulo: Cortez, p. 25-47, 1993.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah; ARAÚJO, José Cordeiro de. *Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A sociedade na tribuna*. Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, parte 3. Brasília, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1882/audiencias_constituente_parte3.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2013.

BACKHOUSE, Roger E.; BATEMAN, Bradley W., (2012), *Keynes and the Welfare State, HISTORY OF ECONOMIC THOUGHT AND POLICY*, issue 1, p. 7-19

BADARÓ, Marcelo. *Classes Sociais e Luta de Classes: a atualidade de um debate conceitual*. Revista em Pauta. UERJ, Rio de Janeiro, 2007.

BARATA, Alessandro. Prefácio. In: MALAGUTI BATISTA, Vera. *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro (coleção pensamento criminológico)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BARBALET, J. M. *A cidadania*. Lisboa: Estampa, 1989.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

BASTOS, Marcelo. Internação para menores viciados em *crack* será obrigatória no Rio (2011). Disponível em: <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/internacao-para-menores-viciados-em-crack-sera-obrigatoria-no-rio-20110527.html>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

BATISTA, Miriam Veras; GUARÁ, Isa (Coord.). Abrigo: Comunidade de acolhida e socioeducação. NECA. São Paulo. 2010.

BATISTA, Nilo. Fragmentos de um discurso sedicioso. In: Instituto Carioca de Criminologia. Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade. n. 1. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

_____. *Merci, Lóic!* In: MONTGOMERY, Alexandra et.al (Orgs.) Recolhimento e internação compulsória: uma política violadora de direitos humanos. Rio de Janeiro: Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDECA, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. Modernidade e ambivalência. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BECK, Ulrich. Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

BEGHIN, Nathalie. A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito. São Paulo: Cortez, 2005.

BEHNKEN, Luiz Mário et al. Apresentação do seminário “Lugar da criança é no orçamento”. FPO/RJ. CEDECA, GOPSS, Rio de Janeiro, 20 de Julho de 2012.

BEHRING, Elaine. Política social no capitalismo tardio. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org). Capitalismo em crise: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010

_____. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008

_____.; BOSCHETTI, Ivanete Salette. Política Social: fundamentos e história. Biblioteca básica do Serviço Social N.º.2 - São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine. Balanço crítico do SUAS e o trabalho do assistente social. Rio de Janeiro, 2009 (digitado).

_____. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social: In: BEHRING, Elaine, et.al. (Org.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

BISNETO, José Augusto. Serviço Social e saúde mental: uma análise institucional da prática. São Paulo: Cortez, 2007.

BITTENCOURT, Pedro Vicente. *Crack*: por uma política mais humana. Revista Democracia Viva, n.º 48 (Junho). Rio de Janeiro: IBASE, 2012.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BORGES, Waleska. Vieira Souto, número zero. JB Online, 25/8/2004. In: DIMENSTEIN, Gilberto. O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. São Paulo: Editora Ática, 2005.

BORTOLI, Suzana Rozendo. Maior parte da população de rua do Rio não usa drogas. Rio de Janeiro, 10 de Julho de 2013. Disponível em: <<http://www.cfch.ufrj.br/index.php/decania/secoes/comunicacao/205-maior-parte-da-populacao-de-rua-do-rio-nao-usa-drogas>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. América Latina, política Social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: BEHRING, Elaine, et.al. (Org.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. Seguridade social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres/Ed.UNB, 2006.

BOTTOMORE, Tom. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL (1989). Código de Menores, Lei nº. 6.697, de 10 de outubro de 1979. 9ª edição, atualizada e aumentada. In: OLIVEIRA, Juarez. Organização dos textos, notas remissivas e índices. São Paulo: Editora Saraiva, 1989.

_____. (2000), Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em 13 jun 2012.

_____. (2005), Política Nacional de Assistência Social, resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004. Diário Oficial da União em 28 out. 2004.

_____. (2006) Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL (2009). Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. CONANDA, CNAS, Brasília, 2009.

_____. (2010). Secretaria de Direitos Humanos. In: VANNUCHI, Paulo de Tarso, OLIVEIRA, Carmen Silveira de. 20 anos do Estatuto. SDH: Brasília, 2010.

_____. (2012), Lei 8.069 de 13.07.1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 05 fev. 2012.

BRAVO, Maria Inês Souza. Serviço Social e reforma sanitária: lutas e práticas profissionais. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ. São Paulo: Cortez, 1996.

_____.; MATOS, Maurilio Castro de. A saúde no Brasil: reforma sanitária e ofensiva neoliberal. In: BRAVO, Maria Inês Souza. PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.) *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

BRAZ, Marcelo. O PAC e o Serviço Social: crescimento par quê e para quem? – Os setenta anos da profissão e os seus desafios conjunturais. Revista Serviço Social e sociedade, n.º 91. São Paulo: Cortez, 2007.

BRECHT Bertolt, Antologia poética (Seleção e tradução de Edmundo Moniz). Rio de Janeiro: Elo Editora, 2ª ed. 1982.

BREMAEKER François E. J. de. Os municípios bilionários em 2012 (estudo técnico nº 175) In: Transparência Municipal. Salvador, 2012. Disponível em www.tmunicipal.org.br

BRENNER, Robert. O boom da bolha: os EUA na economia mundial. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In OCAMPO, José Antônio e ROSS, Jaime (org.) *From old to new developmentalism in Latin América. Handbook of Latin American Economics, Oxford University*, p.01-38, 2011.

_____.; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. GRAU, Nuria Cunill O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 15-48, 1999.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: BEHRING, Elaine, et.al. (Org.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012

BRITES, Cristina Maria. Serviço Social tem alternativas à internação compulsória. Entrevista concedida ao Conselho Federal de Serviço Social. Disponível em <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/982>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BRITO, Felipe Mello da Silva. Acumulação (democrática) de escombros. Tese (doutorado) Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

_____.; GOMEZ, André Villar. Acrobacias da dor: tópicos sobre a violência do Estado, do trabalho e da liberdade no mundo. Revista Emancipação. Ponta Grossa, 2009.

BRITO, Márcia Gatto. O outro lado de uma política de governo na reprodução e perpetuação de desumanidades: o recolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado UERJ, 2011.

BRUSCHINI, Cristina. Teoria crítica da família. In: AZEVEDO, Maria Amélia. GUERRA, Viviane. Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento. SP: Cortez, 1993.

BULCÃO, Irene. A produção de infâncias desiguais: uma viagem na gênese dos conceitos criança e menor. In: NASCIMENTO, Maria Livia (Org.). Pivetes: a produção de infâncias desiguais. Rio de Janeiro: Oficina do autor, 2002.

CAMPOS, Andreino. Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2007.

CANNAN, Edwin. Introdução. In: SMITH, A. A Riqueza das Nações: uma investigação sobre a natureza e causas. Vol. I. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996a (1776) (*).

CANO, Ignácio. Como se fossem entulho. Jornal O Globo (seção Opinião), Rio de Janeiro, 10 de setembro de 2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. Revista Crítica e Sociedade: revista de cultura política. v.1, n.3, Edição Especial - Dossiê: A crise atual do capitalismo. Dezembro de 2011.

CARCANHOLO, Reinaldo. Trabalho produtivo na teoria de Marx. In: Anais do V Colóquio Marx e Engels. Unicamp/ CEMARX, 2007. Texto Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sess_ao7/Reinaldo_Carcanholo.pdf>. Acesso em 29 mar.2013.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. 2º Ed. São Paulo: Papirus, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant (coord.). Caderno de Ação nº3. Trabalhando abrigos. Instituto de Estudos especiais – IEE/PUC-SP / Centro Brasileiro para Infância e Adolescência CBIA – São Paulo, 1993.

CASTEL, Robert. As Metamorfoses da Questão Social. Uma Crônica do salário. Petrópolis, Vozes, 1998.

CASTELO, Rodrigo. A “questão social” nas obras de Marx e Engels. Revista Praia Vermelha, v. 20, n.º 1. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

_____. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino americano. Revista Oikos. Rio de Janeiro, CCJE/UFRJ, p.71-91, 2009.

CECIF (Centro de Capacitação e Incentivo à Formação). Dialogando com abrigos – I Encontro Estadual de Abrigos de São Paulo. São Paulo, 2004.

CHÂTELET, François. História das idéias políticas. Rio de Janeiro: Zahar, 2000 (pp. 194-231).

CHESNAIS, François. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS et al. Uma nova fase do capitalismo? CEMARX IFCH-Unicamp. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.) Globalização e socialismo (Coleção Fora de Ordem). São Paulo: Xamã, 1997

CHOSSUDOVSKY, Michel. A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Editora Moderna, 1999.

CIAVATTA, Maria. Mediações históricas de trabalho e educação: gênese e disputas na formação dos trabalhadores (Rio de Janeiro, 1930-60). Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

CMDCA, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Política de Abrigo para Crianças e Adolescentes do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PCRJ/SMDS, 2001.

COELHO, Roseli Martins. Social democracia: formas e reformas. São Paulo: Humanitas / FFLCH/USP e FAPESP, 2001.

COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah; ARAÚJO, José Cordeiro de. Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A sociedade na tribuna. Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, parte 1. Brasília, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1882/audiencias_constituente_parte1.pdf?sequence=6>. Acesso em: 16 abr. 2013.

COGGIOLA, Osvaldo. Globalização e alternativa socialista. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.) Globalização e socialismo (Coleção Fora de Ordem). São Paulo: Xamã, 1997

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. NEVES, Cláudia Abbês Baeta. Potentes misturas, estranhas poeiras: desassossegos de uma pesquisa. In: NASCIMENTO, Maria Lívia (Org.). Pivetes: a produção de infâncias desiguais. Rio de Janeiro: Oficina do autor, 2002.

_____.; NASCIMENTO, Maria. L. Jovens pobres: o mito da periculosidade. In FRAGA, Paulo; LULIANELLI, Jorge. A. S. Jovens em tempo real. Rio de Janeiro: DP&A, p.19-37, 2003.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO (CPCORJ). Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 2013

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 abr. 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Principais normas vigentes e aplicáveis ao Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Brasília, 2013.

CORREIA, Maria Valéria Costa. O fundo público no capitalismo - Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

COSTA, Antônio Gomes. Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente: Perspectivas e Desafios. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

COSTA, Brunno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. In: CARVALHO, Alysson. et alii (orgs). Políticas Públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG/Proex, 2002.

COSTA, Ricardo César Rocha da. Notas sobre exclusão social. In Revista Serviço Social e Sociedade n°. 96. São Paulo: Cortez, 2008.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Teoria democrática e Conselhos de política social. In: BRAVO, Maria Inês Souza. PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.) Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Cultura e Sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas. Rio de Janeiro: DP&A, 2000 a.

_____. Democracia e socialismo no Brasil de hoje. In: WEFFORT, Francisco et. al. (Org.). Democracia como proposta. Coleção democracia volume 1. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.

_____. Entrevista. In: JOSÉ, Emiliano. LEITE, José Corrêa. Revista Teoria em debate, n.º 51, Julho de 2002. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/busca/results/field_edicao%3A2220>. Acesso em 22 mai. 2013.

_____. Marxismo e Política: A dualidade de poderes e outros ensaios. SP: Cortez, 1996.

_____. Paixão por Gramsci. Jornal O Globo (seção prosa e verso). Rio de Janeiro, 27 set. 2003.

_____. Pluralismo: dimensões teóricas e políticas. In: Caderno ABESS 4, São Paulo: Cortez, 1995.

CROCKER, David. QUALIDADE DE VIDA Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. Revista Lua Nova. São Paulo, n°. 31 de dezembro de 1993.

CRP, CRESS, COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ALERJ. Relatório de visita aos “abrigos especializados” para crianças e adolescentes. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.criancanoparlamento.org.br/?q=node/1182>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

CUNEO, Mônica. Abrigamento prolongado: os filhos do esquecimento. A Institucionalização Prolongada de Crianças e as Marcas que Ficam. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

CUNHA, Edite da Penha. CUNHA, Eleonora Schttini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et.al (Org.). Políticas Públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG/Proex, 2002.

CUNHA, José Ricardo. Orçamento público e fundo da infância e da adolescência. In: DINIZ, Andréa. CUNHA, J.R. (orgs) Visualizando apolítica de atendimento à criança e ao adolescente. Rio de Janeiro: Litteris Editora: KroArt: Fundação Bento Rubião, 1998.

_____.; MELLO, Carolina de Campos; SPIELER, Paula. Direitos humanos (roteiro do curso). 4ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

_____. NORONHA, Rodolfo; VESTENA, Carolina Alves. Terceiro Setor e judicialização da política e sistema interamericano de Direitos Humanos no Brasil: Investigação empírica a partir de militantes. Revista Direito e Práxis v.02, n.º01. Rio de Janeiro: Faculdade de Direito UERJ, 2011.

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/_Dagnino.pdf> Acesso em: 09 mai. 2011.

DEL PRIORE, Mary (Org.). História das crianças no Brasil. São Paulo: Editora contexto, 2009.

DIAS, Edmundo Fernandes. A liberdade (im)possível na ordem do capital: reestruturação produtiva e passividade. São Paulo: IFCH/UNICAMP, 1999.

DIETRICH, Júlia. CONANDA declara ilegal o recolhimento compulsório de crianças. Disponível em <http://pinheiros.agenciacomunitaria.org.br/2011/09/14/conanda-declara-ilegal-o-recolhimento-compulsorio-de-criancas>. Acesso em 02 de agosto de 2012.

DIMENSTEIN, Gilberto. O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. São Paulo: Editora Ática, 2005.

DORNELLES, João Ricardo W. O que são direitos humanos. Coleção primeiros passos. São Paulo: Brasiliense, 2007.

DRUCK, Graça. FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. Revista Katálysis. Volume 10 nº. 1. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

DRUMMOND DE ANDRADE, Carlos. A Rosa do Povo. Rio de Janeiro: Record, 11ª ed. 1991.

DUARTE, Patrícia. ALVAREZ, Regina. De caixa alta. Jornal O globo (seção economia). Rio de Janeiro, 22 ago. 2010.

EAGLETON, Terry. As ilusões do pós-modernismo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1996.

_____. Um futuro para o socialismo? In: BORÓN, A; AMADEO, J; GONZÁLEZ, S. (Org.) Teoria marxista hoje: problemas e perspectivas. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2006.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. In: Marx, Engels e Lenin. Sobre a mulher. Coleção bases. São Paulo: Global, 1979.

_____. A questão do alojamento. Caderno para o diálogo. Porto, 1971.

_____. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2010.

SCOREL, Sarah. Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As Três Economias-políticas do *Welfare State*”. São Paulo: Revista Lua Nova, n.24, set.1991.

EXCOLA. Síntese da pesquisa sobre abrigos municipais realizada em parceria com a Associação Brasileira Terra dos Homens, apresentada na Assembleia do CMDCA-Rio, 2004 (digitado).

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Iren (Org.). A Arte de Governar Crianças - A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. 1ªed. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/OEA, AMAIS Livraria e Editora, Universidade Santa Úrsula, p. 169-220, 1995.

_____. O que é Política Social. Coleção primeiros passos. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. Serviço Social: questões presentes para o futuro. Revista Serviço Social e Sociedade, n° 50. São Paulo: Cortez, 1996.

FARAGE, Eblin Joseph. Estado, território e cotidiano no Complexo de favelas da Maré. Tese (doutorado) Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FIGUEIREDO, Natalia da Silva. Na trama do direito: a judicialização dos conflitos com crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente em São Gonçalo (2009-2012). Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Faculdade de Serviço Social da UERJ, 2012.

FILGUERAS, M. Abrigos de proteção ou de exclusão? Um estudo sobre os critérios de elegibilidade de crianças e adolescentes nos abrigos de proteção de Porto Alegre. Tese (mestrado) Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2002

FLEURY, Sônia. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FONSECA, Cláudia. Da circulação de crianças à adoção internacional: questões de pertencimento e posse. Cadernos Pagu, n.º 26. 2006.

FONSECA, Tatiana Maria de Araújo. A Incorporação da Atenção à Deficiência pela Política de Assistência Social no Município do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Política Social. Niterói: UFF, 2013.

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO (FPO). “Quem faz o orçamento da República são as empreiteiras (Adib Jatene)”. *In: Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, out. 2012.

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO (FPO). Apresentação dos resultados no seminário “Lugar da criança é no Orçamento”. Rio de Janeiro, 2012a (digitado).

FRANCO, Maria. A. Ciavatta. Da assistência educativa à educação assistencializada: um estudo de caracterização e custos de atendimento a crianças pobres de zero a seis anos de idade. Brasília: INEP, 1988.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. Texto da conferência de abertura do colóquio "Globalização: Fatalidade ou Utopia?" Organizado em Coimbra pelo Centro de Estudos Sociais, fevereiro, 2002.

_____. Igualdade, identidade e justiça social. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 5, n.º 59. São Paulo, 2012.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FREIRE, Silene de Moraes. Entrevista - Dossiê “Novos líderes: relações internacionais em tempo de crise”. *In: BARROS, Clarissa F. do Rêgo. Revista Ágora*. Disponível em: <> Acesso em 19 jan. 2011.

FREIRE, Silene de Moraes. Estado, democracia e questão social no Brasil. *In: BRAVO, Maria Inês Souza. PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.) Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

_____. PEREIRA, Jorge Alberto Saboya. Desigualdade persistente e subcidadania no Brasil contemporâneo. *In: FREIRE, Silene de Moraes (Org.) Direitos Humanos e Questão Social* Rio de Janeiro: Gramma, 2009

FREITAS, Rita de Cássia; BRAGA, Cenira; BARROS, Nívia Valença. Famílias e Serviço Social- algumas reflexões para o debate. In: DUARTE, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica Torres (Org.). Famílias: práticas sociais conversações contemporâneas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FREIXO, Marcelo. Cartilha coletiva “Redução da Idade Penal: Punir é a solução?”. Rio de Janeiro; ALERJ, junho/2007. FUKUYAMA, Francis. Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Direitos humanos, democracia, e educação na contemporaneidade. In: FREIRE, Silene de Moraes (Org.). Direitos Humanos e Questão Social Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

FRITSCH, Winston. Apresentação de A riqueza das Nações. In: SMITH, Adam. A Riqueza das Nações: uma investigação sobre a natureza e causas. Vol. I. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996 a (1776) (*).

GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GARCIA, Joana. Pedagogia do medo e o combate à prática da drogadição. In: GARCIA, Joana. LANDIM, Leilah. DAHMER, Tatiana (Org.) Sociedade e políticas: novos debates entre ONGs e universidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GARCIA, Marcelo. Introdução. Cadernos de Assistência Social, vol.19 – Recursos Humanos na Política de Assistência Social. Escola Carioca de Gestores da Assistência Social/SMAS - Prefeitura do Rio de Janeiro, dezembro de 2008.

GENTILI, Pablo. A mcdonaldização da escola: a propósito de “Consumindo o outro” in COSTA, Marisa. V. (org) *Escola básica na virada do século: cultura, política e currículo*. São Paulo: Cortez, 2000.

GIACCOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2007.

GIANNOTTI, José Arthur. Vida e Obra (Marx). In: MARX, Karl. Para a crítica da economia política do capital (o rendimento e suas fontes) Coleção os pensadores. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2000.

GIANNOTTI, Vitto. “Mídia: verdadeiro partido da burguesia” (2006). Disponível em: <<http://www.mst.org.br/jornal/262/artigo>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, prisões e conventos. Série debates. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1974.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2000.

_____. Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOIS, Ancelmo. Jornal O Globo (Coluna do Ancelmo Gois). Rio de Janeiro, 22 jul. 2010.

GOMES, Geraldo José. TAVARES, Eduardo Corrêa. VIANA, Luiz Cláudio. Orçamento público e o fundo dos direitos da criança e do adolescente. Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2010.

GOMES, Victor Leandro Chaves. *Modus vivendi: a era da aquiescência no capitalismo tardio*. Tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Rio de Janeiro, 2008.

GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de renda: alternativas para crise brasileira. In LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O Desmonte da Nação*. Rio de Janeiro: Editora: vozes, 1999.

_____. *Jornal Práxis* n.º 46, Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) - 7ª região. Rio de Janeiro. Setembro/outubro 2008.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2012.

GORENDER, Jacob. Apresentação de “O capital”. In: MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Vol. I livro primeiro (o processo de produção do capital) Tomo 2. São Paulo: Abril cultural, 1984.

_____. *Direitos Humanos: o que são (ou devem ser)*. São Paulo: SENAC/SP, 2004 (Série Ponto Futuro).

GRACIANI, Maria. S. S. *Pedagogia social de rua: análise e sistematização de uma experiência vivida*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere*, vol. 2. Os intelectuais e o princípio educativo. *Jornalismo*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Tradução Luiz Mário Grazzaneo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1980.

GRAZIANI, Augusto. A análise marxista e a estrutura do capitalismo moderno. In: HOBBSBAWM, Erich. *História do Marxismo XII: o marxismo hoje (segunda parte)*. Paz e Terra, 1989.

GUERRA, Yolanda. Projeto profissional crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. In *Serviço Social e Sociedade* n.º. 91. São Paulo: Cortez, 2007.

GULASSA, Maria L. C. R (Org.) *Abrigos em movimento: o processo de mudança vivido por cinco abrigos de crianças e adolescentes na Grande São Paulo*. São Paulo: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente (Coleção Abrigos em Movimento), 2010.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 2000.

_____. O enigma do capital e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HAYEK, Friedrich August Von. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HICKMANN, Clair Maria. Quem financia o Estado brasileiro. Auditora Fiscal da Receita Federal e Diretora de Estudos Técnicos do UNAFISCO Sindical, 2006. Disponível em: http://cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1552:quem-financia-o-estado-brasileiro&catid=209:artigos-e-textos&Itemid=143> Acesso em 04 de Junho de 2011.

HOBBS, T. Leviatã. In: WEFFORT, F. Os Clássicos da política v.1. São Paulo: Ática, 2004.

HOBBS, T. Bandidos. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. A Era das revoluções. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. A Era dos extremos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995

HONNETH, A. Patologias da Liberdade individual. O diagnóstico hegeliano da época e o presente. Novos Estudos, CEBRAP, n. 66. 2003.

HOUAISS, Antônio. Minidicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

HOUTART, François. Os Movimentos sociais e a construção de um novo sujeito histórico. In: BORON, Atílio. AMADEO, Javier. GONZÁLES, Sabrina (Orgs.). A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas. CLACSO – Expressão Popular: Buenos Aires - São Paulo, 2006.

HUBERMAN, Leo. História da riqueza do homem. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. CARVALHO. Raul de. Relações sociais e Serviço Social no Brasil. São Paulo: Cortez, 1996.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*, São Paulo: Cortez, 2000.

_____. A questão social no capitalismo. In: Revista Temporalis nº03. Brasília: ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino Pesquisa em Serviço Social, 2001.

_____. Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, Octávio. Capitalismo, violência e terrorismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. Estado e capitalismo. São Paulo: Brasiliense, 2004 a.

IBGE (2008), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Rio de Janeiro 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/>

[indicadoresminimos/sinteseindic sociais2008/indic_sociais2008.pdf](#)>. Acesso em: 05 jun. 2013.

IBGE (2010), Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=33&dados=26>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

IBGE (2010a), Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Disponível em www.gazetaonline.globo.com/conteudo/2010/09/666108-pnad+2009+rendimento+e+numero+de+trabalhadores+com+carteira+assinada+sobrm+e+desocupacao+aumenta.html Acesso em: 12 Jan. 2011.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Orçamento e Direitos: Construindo um Método de Análise do Orçamento à Luz dos Direitos Humanos, 2009.

IPEA (2010). Comunicado do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas - IPEA, n.65. PNAD (IBGE) 2009 - Primeiras análises: Investigando a chefia feminina de família, ano de 2010. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6053>. Acesso em: 12 Jan. 2011.

IPEA (2010a), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. As bases do novo desenvolvimento brasileiro – A reorganização do Estado. *In: Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2010a

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 2004.

JANCZURA, Rosane. Abrigos e políticas públicas: as contradições na efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Tese (doutorado). Programa de Pós Graduação em Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008

_____. Abrigo para crianças e adolescentes como medida de proteção: uma controvérsia. *Revista Políticas Públicas*. UFMA, São Luís, 2008a.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

JÚNIOR, Milton. Missão brasileira no Haiti completa 5 anos com despesa de R\$ 700 milhões. *Contas abertas*, 2009. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetailNoticias.aspx?Id=2701>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

KATZ, Claudio. *Las tres dimensiones de la crisis*, 2010. Disponível em: <www.lahaine.org/katz>. Acesso em: 02 fev. 2013.

KEYNES, Jonh Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996 (1936). (*)

_____. *The End of Laissez-Faire*. Londres: Hogarth Press, 1926. (*)

KONDER, Leandro. *O sofrimento do homem burguês*. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

KUCINSKI, Bernardo. A mídia de FHC e o fim da razão. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org). *O Desmonte da nação*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

KURZ, R. Os últimos combates: O Maio parisiense de 1968, o Dezembro parisiense de 1995 e o recente acordo trabalhista alemão. Publicado em *Novos Estudos CEBRAP*, nº 46, Novembro de 1996. Disponível em: <<http://obeco.planetaclix.pt/rkurz59.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

_____. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise econômica mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KWASNICKA, Eunice. L. *Teoria Geral da Administração: uma síntese*. 2ª edição, São Paulo: Atlas, 1989.

LEGRAND, Cyriaque. RANGEON, François. VASSEUR, Jean-François. *Contribution a l'analyse de l'ideologie de l'interet general*. *In*: CHEVALIER, J. et all. *Discours et idéologie*, CURAPP, PUF, Paris, 1980. Disponível em: <http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/11/legrand_al.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2013.

LEITE, Lígia Costa. *Meninos de rua: a infância excluída do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 2001.

LENIN, V.I. *O que fazer? As questões palpitantes do nosso movimento*. São Paulo: Hucitec, 1988.

LENIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O Desmonte da Nação*. Rio de Janeiro: Editora: vozes, 1999.

LIMA, Rodrigo S. “A relação entre educação e assistência social no Brasil: políticas de atendimento à infância e à adolescência no município do Rio de Janeiro”. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2004.

_____. *Anotações de trabalho*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2004 a.

_____. *Financiamento e orçamento das políticas para infância e adolescência: um estudo dos impactos dos orçamentos nos processos educativos dos abrigos*. Projeto de tese para o doutorado, FSS/UERJ, 2008 a.

_____. “Desafios e reflexões acerca do Serviço Social em abrigos”. Trabalho apresentado no I Seminário Latino-Americano em Pós-graduação em Ciências Social e I Encontro Latino-Americano em Pós-graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro: UFRJ, 2008 b.

_____. Expressões da questão social em abrigos: novas denominações, velhos dilemas. Anais do XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2010.

_____. “Não é mentira” (carta enviada ao Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro em 01 de abril de 2003). Equipe da Casa da Vila – Se Essa Rua Fosse Minha, Rio de Janeiro, 2003.

_____. Um balanço da implementação do ECA: o tensionamento entre o direito social e o binômio ajuda/repressão num programa de abrigo. Anais do X CBAS, 2001.

LIPIETZ, Alain. *Audácia*. Uma alternativa para o século 21. São Paulo: Nobel, 1991.

LONDON, Jack. O povo do abismo. Fome e miséria no coração do império britânico: uma reportagem do início do século XX. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

LUEDEMANN, Cecília da Silveira. Anton Makarenko: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2002.

LUKÁCS, Georg. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. Coleção: temas de ciências humanas. Vol. 4. São Paulo: Livraria editora ciências humanas LTDA, 1978.

_____. *Ontologia do Ser Social: princípios ontológicos fundamentais de Marx*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

_____. *História e consciência de classe*. Rio de Janeiro: Elfos, 1979 a.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Apresentação de classes sociais em mudança e a luta pelo socialismo. In: OLIVEIRA, Francisco; STÉDILE, João Pedro; GENOÍNO, José. *Classes sociais em mudança e a luta pelo socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

LUXEMBURG, Rosa. *Reforma ou revolução?* Lisboa: Editorial Estampa, 1970.

MALAGUTI BATISTA, Vera. *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro (coleção pensamento criminológico)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MALTCHIK, Roberto; WEBER, Demétrio. *Fundeb sem fiscalização*. Jornal O Globo (O País), Rio de Janeiro, 11 de abril de 2011.

MALTHUS, Thomas Robert. *Economia (Grandes cientistas sociais)*. São Paulo: Ática, 1982.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio (Coleção: Os economistas)*. São Paulo: Abril Cultural, 1982

_____. *Burocracia no movimento operário (2005)*. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/mandel/ano/mes/burocracia.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2013.

MANZINI-COVRE. Maria de Lourdes. *O que é cidadania (coleção primeiros passos)*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

MARANHÃO, César Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.) *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

MARCUZZO, Maria Cristina. *Keynes and the Welfare State. Whose Welfare State? Beveridge vs Keynes* In: R. Backhouse and T. Nishizawa (eds), *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain 1880-1945*, Cambridge: Cambridge University Press 2010, pp. 189-206.

MARINGONI, Gilberto; VANNUCHI, Paulo. *Direitos humanos: imagens do Brasil*. Brasília: Editora Aori, 2010.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTIN, Claude. Os limites de proteção da família. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.42, 1995.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Vol. I livro primeiro (o processo de produção do capital) Tomo 2. São Paulo: Abril cultural, 1984.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. Vol. I livro primeiro (o processo de produção do capital) Tomo 1. São Paulo: Abril cultural, 1983.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. Vol. III livro primeiro (o processo global da produção do capitalista) Tomo 1. São Paulo: Abril cultural, 1983 a.

_____. *Manuscritos econômicos e filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. *Para a crítica da economia política do capital (o rendimento e suas fontes)* Coleção os pensadores. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2000.

_____. *Para a questão judaica*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____.; ENGLÉS, F. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____.; _____. *Manifesto do Partido Comunista*. Prólogo de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1998.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UNICAMP, 2008.

_____. *Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira*. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.) *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. *Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza*. Ijuí – RS: Editora Unijuí, 2011.

_____. Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. Revista Praia Vermelha n.º 14 & 15: estudos de política e teoria social. Rio de Janeiro: PPGSS/UFRJ, 1997. http://www.ess.ufrj.br/siteantigo/download/revistapv_14_15.pdf

_____. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. In: Ser Social n.º 18. Programa de Pós-graduação em Política Social da UnB, 2006.

_____. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. Revista Katálaysys, v. 13, n.º 2. Santa Catarina, 2010.

MCA – Módulo Criança e Adolescente. Censo da população infante juvenil abrigada no Estado do Rio de Janeiro. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2010 - 2012.

MEDEIROS, João Leonardo. A economia diante do horror econômico: uma crítica ontológica dos surtos de altruísmo da ciência econômica. Niterói: Ed. UFF, 2013.

MELO, Joana D’Arc Nicolau. A assistência social e o direito à convivência familiar e comunitária “igualdade” e “universalização” dos direitos sociais no contexto neoliberal brasileiro. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

MELUCCI, Alberto. *The process of Coletive Identity, in Klandermans e Johnston (Org.) Social Movimentes and Culture*. Minneapolis, Un. Of Minnesota Press, 1995.

MENEGAT, Marildo. Direitos humanos contra *Moloch*?. In FREIRE, Silene (Org.). Direitos Humanos e Questão Social. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

MENEZES, Maria Thereza. Economia solidária: elementos para uma crítica marxista. Rio de Janeiro: Gramma, 2007.

MERIGO, Janice. Santa Catarina possui cerca de 130 abrigos institucionais para crianças e adolescentes. Correio Otaciliense, 15 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.adjorisc.com.br/jornais/correiootaciliense/geral/santa-catarina-possui-cerca-de-130-abrigos-institucionais-para-criancas-e-adolescentes-1.1311071> >. Acesso em: 23 jul. 2013.

MERLINO, Tatiana. Por que a justiça não pune os ricos. In: Revista Caros Amigos (Ano XIII n.º 146). São Paulo: Editora Casa Amarela, 2009.

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. Ir além do capital. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.) Globalização e socialismo (Coleção Fora de Ordem). São Paulo: Xamã, 1997

MINAYO, Maria Cecília de Souza; NJAINE, Kathie; ASSIS, Simone Gonçalves. Cuidar cuidando dos rumos: conversa com educadores sobre avaliação e programas sociais. Rio de Janeiro: CLAVES, ENSP, FIOCRUZ, 2004.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor em questão”. Serviço Social e Sociedade n.º, São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Ed. Cortez, 2005.

MONTEAGUDO, Clarissa; VASCONCELOS, Hieros. Mais um terreiro de umbanda é condenado à destruição em São Gonçalo. *Jornal Extra on line*, Rio de Janeiro, 07 out. 2011. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/religiao-e-fe/mais-um-terreiro-de-umbanda-condenado-destruicao-em-sao-goncalo-2727271.html>>. Acesso em: 13 mai. 2013.

MONTEIRO, Elaine. As ONGs e a política de atendimento à criança e ao adolescente na cidade do Rio de Janeiro: da mobilização dos anos 80 à intervenção dos anos 90. Tese de doutorado do Programa de Pós graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

MORAES, Reginaldo C. Côrrea de. Neoliberalismo. São Paulo: SENAC/SP, 1999 (Série Ponto Futuro).

_____. Liberalismo clássico: notas sobre sua história e alguns de seus argumentos (textos didáticos n.º. 40). IFCH/UNICAMP, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social. *Revista Serviço Social e Social* n.º. 50. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos de 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. *In: MOTA, Ana Elizabete (Org.) Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

_____.; AMARAL, Ângela; PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. *In: MOTA, Ana Elizabete (Org.) Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

NAPOLEONI, Claudio. Smith, Ricardo, Marx: considerações sobre a história do pensamento econômico. São Paulo: Paz e Terra. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

NASCIMENTO, Milton Moreira. Rousseau: da servidão à liberdade. *In: Weffort, F. Os Clássicos da política* v.1. São Paulo: Ática, 2004.

NEDER, Gizlene. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. *In: KALOUSTIAN, Silvio M. Família brasileira, a base de tudo*. SP: Cortez; DF: UNICEF, 2004.

NETO, Aramis Lopes; SAAVEDRA, Lúcia Helena. Diga Não ao Bullying. Rio de Janeiro: ABRÁPIA, 2003.

NETO, Wanderlino Nogueira. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. *Revista Serviço Social e Sociedade* n°. 83. São Paulo: Cortez, 2005

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade* n° 50, São Paulo, 1996.

_____. Prólogo do Manifesto do Partido Comunista. In: MARX e ENGELS. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: *Revista Temporalis* n°. 03 Brasília: ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino Pesquisa em Serviço Social, 2001.

_____. *Crise do socialismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1995

_____. *Ditadura e Serviço Social. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Democracia e Direitos Humanos na América Latina: aportes necessários. In: FREIRE, Silene de Moraes (Org.). *Direitos Humanos e Questão Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

_____. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2007.

NEVES, Angela Vieira. *Cultura políticas e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NEVES, Delma Pessanha. *A perversão do trabalho infantil: lógicas sociais e alternativas de prevenção*. Niterói: Intertexto, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita (coleção zero à esquerda)*. Rio de Janeiro, Vozes, 1998

_____. O culto a Moloch: Bresser Pereira e a reforma gerencial do Estado. In: BRAVO, Maria Inês Souza. e PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.) *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

_____. *Passagem na neblina*. Texto (mimeo), 2000. In: OLIVEIRA, F. STÉDILE, João Pedro. GENOÍNO, José. *Classes sociais em mudança e a luta pelo socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: WEFFORT, Francisco et al. (Orgs.). *Democracia como proposta*. Coleção democracia volume 1. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.

OLIVEIRA, Luciana Firmino de. Reflexões sobre a Política de Abrigo e as Práticas de Acolhimento Institucional para Adolescentes no Município do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

ORENHA, Vanda Aparecida. A relação entre Estado e sociedade civil na gestão da política pública na área da infância e adolescência – estudo de caso sobre uma experiência de “parceria” entre ONGs e a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. ECOAR - Educação, Comunicação e Arte na Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2007.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. Revista Ser Social, Brasília, v. 13, n. 28. 2011.

PASSOS, Eridan. João Cândido: o herói da ralé. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 53, 1997.

PAUL, Gustavo; ALMEIDA, Cássia. Vergonha no trabalho. Jornal O Globo (seção economia), Rio de Janeiro, 11 set. 2009.

PAULANI, Leda. O neoliberalismo não é o único caminho. Jornal O Globo (seção economia). Rio de Janeiro, 05 jun. 2005.

PEREIRA JÚNIOR, Almir. Um país que mascara seu rosto. *In*: BEZERRA, Jaerson Lucas; PEREIRA JÚNIOR, Almir; HERINGER, Rosana (Orgs.). Os impasses da cidadania: a infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

PEREIRA, Beatriz Mateus. “Se conselho fosse bom!” Reflexões acerca dos Conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente da região Norte-noroeste Fluminense. *In*: SOUZA FILHO, Rodrigo; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Orgs.). Conselhos de Direitos: desafios teóricos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2012.

PEREIRA, Marcelo Sitcovsky Santos; MOREIRA, Marinete Cordeiro. Sonhos, lutas e direitos sempre! (2010). Texto sobre o dia do/a trabalhador/a. *In*: CFESS Manifesta Gestão - Atitude crítica para avançar na luta. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESSMANIFESTA_ATITUDECRITICA\(2008-2011\).pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESSMANIFESTA_ATITUDECRITICA(2008-2011).pdf)>. Acesso em 13 jun. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008

_____. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza. PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.) Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

_____. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione. MATOS, Murílio de Castro. LEAL, Maria Cristina (Orgs.). Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. O Não-Governamental em questão: um estudo sobre o universo ABONG. Rio de Janeiro: FASE, 2000.

PILOTTI, Francisco. Crise e perspectivas da assistência à infância na América Latina. In: _____.; RIZZINI, Irene. (org). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Amais livraria e editora, 1995.

_____.; RIZZINI, Irene. (org). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Amais livraria e editora, 1995.

PINTO, Ana Estela de Souza. Tarifa zero exigiria dobrar arrecadação obtida com IPTU. In: Folha on line, 18 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296856-tarifa-zero-exigiria-dobrar-arrecadacao-obtida-com-iptu.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

POCHMANN, Márcio. O mito da tributação elevada no Brasil. In: Folha de S. Paulo - Seção Tendências e Debates. São Paulo, domingo, 14 set. 2008.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo (colônia), 5ª edição. São Paulo: Editora Brasileira, 1957.

PRAHALAD, C.K. A riqueza na base da pirâmide: erradicando a pobreza com o lucro. Porto Alegre: Bookman, 2010.

PRATES, Jane Cruz. Orçamento público e o financiamento. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz (Orgs.). Capacitação sobre PNAS e SUAS no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCS, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e social-democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

REIS, Carlos Nelson dos.; et al. Ajuste fiscal e gastos sociais no Brasil: a estabilidade em detrimento da equidade a partir das influências do FMI e Banco mundial. *In*: GUIMARÃES, Gleny.T.D; EIDELWEIN, Karen. As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais. Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

REVISTA ÉPOCA. Crise financeira. Um guia para entendê-la e fugir dela, n.º 542. São Paulo, 06 out. 2008.

RIBEIRO, João Ubaldo. O que é política: quem manda, por que manda, como manda. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1998.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança, *In*: WEFFORT, Francisco. Os Clássicos da política v.1. São Paulo: Ática, 2004.

RIO DE JANEIRO. Controladoria Geral do Município (CGM). Prestação de Contas Simplificada do exercício de 2002. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/publicacao-cgm>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. Controladoria Geral do Município (CGM). Prestação de Contas Simplificada do exercício de 2003. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/publicacao-cgm>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. Controladoria Geral do Município (CGM). Prestação de Contas Simplificada do exercício de 2006. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/publicacao-cgm>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. Controladoria Geral do Município (CGM). Prestação de Contas Simplificada do exercício de 2007. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/publicacao-cgm>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. Controladoria Geral do Município (CGM). Prestação de Contas Simplificada do exercício de 2010. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/publicacao-cgm>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. Controladoria Geral do Município (CGM). Prestação de Contas Simplificada do exercício de 2011. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/publicacao-cgm>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. Decreto n.º 13.319 de 20 de outubro de 1994, Dispõe sobre Normas de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Municipal.

_____. Decreto n.º 30.348/2009, que estabelece novos procedimentos para o cumprimento do Código de Ética da Administração Municipal. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/30865Dec_30348_2009.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2013.

_____. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, 18 de maio de 2010. Disponível em <http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?edi_id=2304&page=1&download=ok>. Acesso em: 13 jan. 2013.

RITTO, Cecília. A vez dos evangélicos: Feliciano não nos representa. Revista Veja, 12 abr. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/a-vez-dos-evangelicos-feliciano-nao-nos-representa>>. Acesso em: 13 mai. 2013.

RIZZINI, Irene (coord.) Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro, RJ: PUC-RIO, 2006.

_____.; WIJK, Flávio Braune. O que o Rio tem feito por suas crianças? Rio de Janeiro: A4MÃOS - Centro de Estudos sobre o Menor – Universidade Santa Úrsula, 1990.

_____.; BUTLER, Udi Mandel. Crianças e adolescentes que vivem e trabalham nas ruas: revisitando a literatura. In: RIZZINI, I (coord.) Vida nas ruas. Crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis? Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003.

_____. População infantil e juvenil: direitos humanos, pobreza e desigualdades. In: FREIRE, Silene de Moraes (Org.). Direitos Humanos e Questão Social na América Latina. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

_____. RIZZINI, Irma. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafio presente. Rio de Janeiro: Editora PUC-RJ; São Paulo: Editora Loyola, 2004.

ROCHA, Roseli da Fonseca. A política de proteção integral no município de Niterói dirigida a crianças e adolescentes em situação de risco social por envolvimento com drogas: avanços e entraves institucionais. Tese (mestrado). Pós Graduação em Política Social. UFF. Niterói, 2005.

RODRIGUES, Denise dos Santos; SIERRA, Vânia Morales. Democracia, direitos Humanos e Cidadania: as “novas políticas de reconhecimento” e aos impasses na judicialização da questão social. Revista espaço acadêmico (on line), nº. 116. Janeiro de 2011.

RODRIGUES, Mavi. Assistencialização da seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: notas críticas de um retrocesso. Serviço Social e Sociedade nº 91. SP, Cortez, especial 2007.

ROSANVALLON, Pierre. A Nova Questão: Repensando o Estado Providência. Brasília. Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSECRANCE, Richard. *La expansion en el Estado comercial: comércio y conquista em El mundo moderno*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

RUBIN, Isaak. I. A teoria marxista do valor. São Paulo: Editora Polis, 1987.

RUIZ, Jefferson Lee de Souza. Concepções de direitos humanos e um diálogo com o Serviço Social. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

SADECK FILHO, Francisco José. O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas. Dissertação de Mestrado em

Políticas Públicas e Formação Humana - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

_____. Orçamento público e fundo dos direitos da criança e do adolescente. In ASSIS, Simone Gonçalves et al. (org.). Teoria e prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; Educação à distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 2009.

SALA DE IMPRENSA [do] Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa família reduz pobreza, melhora desempenho escolar de crianças e diminui mortalidade infantil. Brasília, 17 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/junho/bolsa-familia-reduz-pobreza-melhora-desempenho-escolar-de-criancas-e-diminui-mortalidade-infantil>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

SALES, Mione Apolinário. (In)visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: Cortez, 2007.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. Revista Serviço Social e Sociedade, n.104. São Paulo: Cortez, 2010 a.

_____.; ALVES, Maria da Conceição Lima. O abandono dos direitos assistenciais do ECA na execução orçamentária. Revista Sociedade em Debate, n.º 18, Pelotas, 2012.

SANTA BÁRBARA, Daniele Ribeiro do Val de Oliveira Lima. Descobrir um santo para cobrir outro: a negação do direito à convivência familiar de mulheres mães pobres que perdem seus filhos para adoção. Tese de Doutorado do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Doutorado em Ciência Política. Campinas: UNICAMP, 2010.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. Na prática a teoria é outra? Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. Notas sobre a necessidade de reformas no Sistema Tributário Nacional. In: IPEA. Desafios para o desenvolvimento brasileiro. Brasília, 2011.

SANTOS, Lucinete. Adoção ou abrigos de tipo ideal? In: Revista Serviço Social e Sociedade, n.º 63. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SARAIVA, Alessandra. IBGE: domicílio alugado cresce mais que casa própria. Estadão online, 08 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,ibge-domicilio-alugado-cresce-mais-que-casa-propria,34495,0.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

SAVIANI, Demerval. A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas – ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

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

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia da letras, 2000.

SETTI, Rennan. Febre de shopping no Rio. Jornal O Globo (seção economia). Rio de Janeiro, 25 out. 2010.

SHAW, George Bernard. A transição para a Socialdemocracia (1888). In: TEIXEIRA, Aloísio (Org.) Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SICSÚ, J., PAULA, L. F. de., MICHEL, R. Introdução. Por que Novo-Desenvolvimentismo?. In: *Novo-Desenvolvimentismo. Um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Manole, 2005, p. XXXIII-LI. (**)

SILVA, Adroaldo Moura. Apresentação – Keynes e a teoria geral. In: KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996 (1936). (*)

SILVA, Ana Paula Gomes da. Abrigo: analisando o direito à convivência familiar. Tese (mestrado). Pós Graduação em Política Social. UFF. Niterói, 2008.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária. Política sociais – acompanhamento e análise. IPEA, p.186-193, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO3_Enid.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2011.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. IPEA: Brasília, 2005.

SILVA, Giselle Souza. Dívida pública e política social no governo Lula: fundo público sob o jugo do capital portador de juros. Revista Ser Social, v.13, n.º 28. Universidade de Brasília, 2011.

SILVA, Lucília Carvalho. “O uso do fundo público em organizações em fins lucrativos: a experiência de organizações da Zona Oeste conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro”. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2006

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.) O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Liduina De Oliveira e. Entre Proteção e Punição - Controle Sociopenal dos Adolescentes. 1º Edição, Editora UNIFESP, 2011.

SILVA, Roberto da. Os filhos do governo: formação da identidade criminosa em criança órfãs e abandonadas (Série Fundamentos). São Paulo: Ática, 1997.

SIQUEIRA, Luana de Souza. Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos. Tese de Doutorado do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social – Comissão Especial de Avaliação. Processo Seletivo SMAS nº 014/2012. Disponível em: <www.pcrj.rj.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2012.

SMITH, Adam. A Riqueza das Nações: uma investigação sobre a natureza e causas. Vol. I. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996 a (1776) (*).

_____. A riqueza das Nações: uma investigação sobre a natureza e causas. Vol. II. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996 b (1776) (*).

SOARES, Raquel Cavalcanti. A contrarreforma na política de saúde e o SUS hoje: impactos e demandas ao Serviço Social. Tese (Doutorado) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE, 2010.

SOROS, George. “Assim vai quebrar”. Revista Veja edição 1579. São Paulo: Editora Abril, 1999.

SOUZA FILHO, Rodrigo e MAGALHÃES, Solange Maria de. Documento básico do Programa Vem Pra Casa Criança. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 1995.

_____. Estado, sociedade e política social no Brasil. Revista O social em questão, n.º 4. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1999.

_____. Gestão pública e democracia: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Editora *Lumen Juris*, 2013.

_____. HERINGER, Rosana Rodrigues. PEREIRA JÚNIOR, Almir (Orgs.). Vidas em risco: assassinatos de crianças e adolescentes no Brasil. Rio de Janeiro: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua / Instituto Brasileiro de Análises Sociais / Núcleo de Estudos da Violência. - Universidade de São Paulo. MNMMR/IBASE/NEV-USP, 1991.

SOUZA, Antônio Reguete Monteiro. OLIVEIRA, Elizabeth Serra (coord.). Mapeamento de ações de ONG's junto às crianças e adolescentes em situação de rua no município do Rio de Janeiro. Rede Rio Criança, Excola, Vic. Rio de Janeiro, 2007.

SOUZA, Giuliane. S. “Punido? Sim! Protegido? Não!?”: as concepções políticas dos adolescentes atendidos no CREAS São Gonçalo. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – UFF, Escola de Serviço Social. Niterói, 2013.

SOUZA, Jessé. A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA *in Serviço Social e Sociedade*, n.º 46, São Paulo: Cortez, 1994.

_____. Exclusão social abaixo da linha do Equador. Seminário Exclusão Social, realizado na PUC/SP, realizado em 23 de abril. 1998. Disponível em <<http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>> Acesso em 07/03/2011

TEIXEIRA, Aloísio (Org.) Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época. Tradução Ana Paula Ornellas Mauriel [et al.]. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. A política econômica como restrição ao desenvolvimento do sistema de saúde. In: ANDREAZZI, M^a de Fátima Siliansky; TURA, Luiz Fernando Rangel (Orgs.). Financiamento e gestão do setor saúde: novos modelos. Rio de Janeiro: Ed. Escola Anna Nery, 1999.

TEIXEIRA, Sandra. Fundo público e democratização. In: BEHRING, Elaine, et.al. (Org.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012

TENÓRIO, Fernando (ORG); Gestão de ONGs: principais funções gerenciais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

TORRES, R. Célia. A trajetória da assistência na Igreja Universal do Reino de Deus (IURD): configurações e significados - um olhar sobre a Associação Beneficente Cristã (ABC) do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Religião da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007.

TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e ideologia. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRJ). Orientações para o FMDCA, Rio de Janeiro, 2010.

TRINDADE, José Damião de Lima. História Social dos Direitos Humanos. São Paulo: Peirópolis, 2002.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. Revista sociologia e política, n.º 23. Departamento de ciência política da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004.

_____. A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

UTZERI, Fritz. Dancing Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VELASCO, Alejandra Meraz et.al. (Org.). De olho no Orçamento Criança – atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público. São Paulo: Fundação ABRINQ, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 2005.

VÉRDES-LEROUX, Janine. Trabalhador social: prática, hábitos, ethos, formas de intervenção. São Paulo: Cortez, 1986.

VICTOR, Dorio Ewbank. SCHMITT, Luiz Gustavo (2012). Rio tem os maiores salários de vereador do país. Globo online. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/topico-eleicoes-2012/rio-tem-os-maiores-salarios-de-vereador-do-pais-5549591#ixzz2ZHabXtz5>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a Loas. Revista Serviço Social e Sociedade, n.º 56, São Paulo: Cortez, 1998.

VILLAVERDE, João. Sem reforma tributária, política social fica comprometida, dizem especialistas. Jornal Valor Econômico. São Paulo, 01 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1480&catid=159&Itemid=75>. Acesso em: 19 mar. 2011.

VOLPI, Mário. Sem liberdade e sem direitos: a privação de liberdade na percepção do adolescente. São Paulo: Cortez, 2001.

WACQUANT, Löic Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia: F Bastos, 2001.

_____. Os condenados da cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo. In: CHESNAIS, F. et al. Uma nova fase do capitalismo? São Paulo: CEMARX/Unicamp, 2003.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade. São Paulo: Cortez, 1993.

WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

_____. Ensaios de sociologia. Organização e introdução de H.H. Gerth e C. Wright Mills. Rio de Janeiro: LTC, 2002a.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? Revista Praia Vermelha n.º. 18: Política Social e Serviço Social elementos históricos de debate atual. Rio de Janeiro: PPGSS/UFRJ, 2005

_____. O silencioso desmonte da seguridade social. In: BRAVO, Maria Inês Souza. PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Org.) *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

_____. Política *versus* Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar. In: GERSCHMAN, Silva; WERNECK VIANNA, Maria Lúcia. *Miragem da pós-*

modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1997.

_____. A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WERNECK, Antônio. “Tráfico prostitui menores”. Jornal O Globo (seção Rio). Rio de Janeiro, 05 abr. 2009.

WOOD, Ellen Meiksins. Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico, São Paulo: Boitempo, 2003.

ZANGHERI, Reanto. Entre a crise do capitalismo e o do socialismo no Ocidente. In: HOBBSAWM, Erich. História do Marxismo XII: o marxismo hoje (segunda parte). Paz e Terra, 1989.

ANEXO A - OCA entre 2002 e 2011 (BEHNKEN et al., 2012)

2011 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	3.123.922.305,77	2.858.399.443,07	715.690.600,25	654.859.312,41
17	405.036.462,74	424.350.391,76	92.793.853,61	97.218.674,75
16	69.147.614,45	29.160.199,30	15.841.718,47	6.680.601,66
	3.598.106.382,96	3.311.910.034,13	824.326.172,34	758.758.588,82
2. EDUCAÇÃO				
12			3.754.283.411,43	2.779.690.749,66
13	153.256.942,30	157.868.867,09	35.111.165,48	36.167.757,45
27	32.050.542,13	23.464.000,38	7.342.779,20	5.375.602,49
	185.307.484,43	181.332.867,47	3.796.737.356,11	2.821.234.109,59
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			3.343.461,88	17.046.134,88
8	416.419.604,95	418.791.793,03		91.898.068,82
14	701.594,44		160.735,29	
	417.121.199,39		3.504.197,17	112.991.334,66
TOTAL OCA			4.624.567.725,62	3.692.984.033,08

2010 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	2.734.020.509,08	2.618.501.460,21	626.364.098,63	599.898.684,53
17	429.204.718,54	393.733.677,10	98.330.801,02	90.204.385,42
16	78.821.163,22	10.721.424,27	18.057.928,49	2.456.278,30
	3.242.046.390,84	3.022.956.561,58	742.752.828,14	692.559.348,26
2. EDUCAÇÃO				
12			2.826.316.231,67	2.825.620.241,23
13	95.329.939,19	90.430.545,83	21.840.089,07	20.717.638,05
27	36.774.459,94	31.783.553,89	8.425.028,77	7.281.612,20
	132.104.399,13	122.214.099,73	2.856.581.349,51	2.853.619.491,48
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			3.139.142,06	3.399.089,32
8	436.334.214,24	363.247.785,76	99.964.168,48	49.132.871,93
14				
	436.334.214,24	363.247.785,76	103.103.310,54	52.531.961,25
TOTAL OCA			3.654.740.360,43	3.552.349.945,64

2009 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	2.409.402.289,03	2.227.257.320,57	540.669.873,66	499.796.542,74
17	735.101.916,82	529.727.763,19	164.956.870,14	118.870.910,06
16	18.868.392,70	7.015.121,86	4.234.067,32	1.574.193,35
	3.163.372.598,55	2.764.000.205,62	709.860.811,12	620.241.646,14
2. EDUCAÇÃO				
12			2.734.540.876,95	2.416.798.238,08
12	23.388,48		5.248,37	
13	55.049.101,63	55.405.919,91	12.353.018,41	12.433.088,43
27	25.546.335,68	24.690.460,28	5.732.597,73	5.540.539,29
	80.618.825,79	80.096.380,20	2.752.631.741,46	2.434.771.865,80
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			1.392.475,23	1.312.664,52
8	407.937.104,23	356.607.251,39	91.541.086,19	80.022.667,21
14				
	407.937.104,23	356.607.251,39	92.933.561,41	81.335.331,73
TOTAL OCA			3.555.426.113,99	3.136.348.843,67

2008 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	2.260.537.257,27	2.217.662.245,37	506.586.399,35	496.978.109,19
17	358.590.329,76	343.814.480,73	80.360.092,90	77.048.825,13
16	14.456.540,53	3.168.560,66	3.239.710,73	710.074,44
	2.633.584.127,57	2.564.645.286,76	590.186.202,99	574.737.008,76
2. EDUCAÇÃO				
12			2.399.420.766,24	2.485.276.687,33
12				
13	79.907.160,15	140.390.327,96	17.907.194,59	31.461.472,49
27	74.025.511,85	39.461.497,15	16.589.117,20	8.843.321,51
	153.932.671,99	179.851.825,10	2.433.917.078,04	2.525.581.481,34
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			4.447.293,55	2.262.594,56
8	411.241.271,17	438.923.150,76	92.159.168,87	98.362.678,09
14				
	411.241.271,17	438.923.150,76	96.606.462,42	100.625.272,64
TOTAL OCA			3.120.709.743,45	3.200.943.762,74

2007 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	2.357.442.357,60	2.121.005.916,96	535.610.903,65	481.892.544,33
17	245.093.701,45	314.055.917,84	55.685.288,97	71.353.504,53
16	4.980.148,90	492.551,46	1.131.489,83	111.907,69
	2.607.516.207,96	2.435.554.386,26	592.427.682,45	553.357.956,56
2. EDUCAÇÃO				
12			2.277.634.290,54	2.157.585.385,39
12	3.880.120,60	3.320.707,14	881.563,40	754.464,66
13	59.747.852,28	78.071.074,26	13.574.712,04	17.737.748,07
27	59.715.511,13	39.443.042,04	13.567.364,13	8.961.459,15
	123.343.484,00	120.834.823,43	2.305.657.930,11	2.185.039.057,28
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			7.204.637,02	3.921.894,82
8	336.114.879,68	374.549.541,95	76.365.300,66	85.097.655,93
14	129.623,87		29.450,54	
	336.244.503,54	374.549.541,95	83.599.388,22	89.019.550,75
TOTAL OCA			2.981.685.000,78	2.827.416.564,58

2006 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	1.823.879.234,23	1.588.479.646,20	417.775.464,30	363.855.133,20
17	147.156.197,26	252.509.267,19	33.707.411,92	57.839.452,50
16	8.994.319,02	1.292.824,82	2.060.227,31	296.132,81
	1.980.029.750,51	1.842.281.738,21	453.543.103,52	421.990.718,52
2. EDUCAÇÃO				
12			2.291.683.732,16	2.085.475.139,25
12	13.122.512,62	10.282.457,57	3.005.826,10	2.355.286,69
13	153.432.564,73	152.504.828,25	35.145.068,69	34.932.562,55
27	111.294.956,62	68.410.425,60	25.493.081,62	15.670.005,33
	277.850.033,97	231.197.711,41	2.355.327.708,56	2.138.432.993,82
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			7.397.724,62	8.633.206,27
8	257.235.835,31	208.437.947,78	58.922.114,20	47.744.531,97
14				
	257.235.835,31	208.437.947,78	66.319.838,82	56.377.738,25
TOTAL OCA			2.875.190.650,91	2.616.801.450,59

2005 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	2.436.021.055,45	1.646.253.955,24	574.047.064,77	387.938.868,08
17	38.261.166,49	19.134.836,06	9.016.223,51	4.509.113,93
16	5.390.020,94	1.150.789,76	1.270.155,56	271.183,00
	2.479.672.242,88	1.666.539.581,07	584.333.443,85	392.719.165,01
2. EDUCAÇÃO				
12			1.919.336.612,90	1.747.791.891,86
12	119.441.805,83	121.380.157,29	28.146.397,95	28.603.169,44
13	129.622.812,17	106.627.772,16	30.545.546,68	25.126.777,74
27	52.562.571,61	32.602.920,98	12.386.342,01	7.682.860,97
	301.627.189,60	260.610.850,43	1.990.414.899,55	1.809.204.700,02
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			7.418.958,62	6.559.871,02
8	325.170.519,73	335.672.473,75	76.626.259,85	79.101.039,73
14				
	325.170.519,73	335.672.473,75	84.045.218,47	85.660.910,75
TOTAL OCA			2.658.793.561,87	2.287.584.775,78

2004 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	2.478.778.575,29	2.187.526.917,13	587.222.644,49	518.225.126,67
17	39.037.651,29	17.008.234,37	9.248.019,59	4.029.250,72
16	2.423.181,12	2.425.870,73	574.051,61	574.688,78
	2.520.239.407,70	2.206.961.022,23	597.044.715,68	522.829.066,17
2. EDUCAÇÃO				
12			1.890.432.477,18	1.818.746.335,13
12	120.212.207,01	124.303.895,11	28.478.271,84	29.447.592,75
13	123.026.120,10	104.183.436,85	29.144.887,85	24.681.056,19
27	108.960.576,81	106.614.344,30	25.812.760,65	25.256.938,17
	352.198.903,92	335.101.676,27	1.973.868.397,52	1.898.131.922,23
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			2.330.111,52	1.017.583,74
8	286.651.688,56	155.334.092,73	67.907.785,02	36.798.646,57
14				
	286.651.688,56	155.334.092,73	70.237.896,54	37.816.230,31
TOTAL OCA			2.641.151.009,74	2.458.777.218,71

2003 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	2.199.772.020,21	2.126.925.384,94	540.703.962,57	522.798.259,62
17	30.809.004,60	22.522.487,19	7.572.853,33	5.536.027,35
16	10.492.562,48	13.336.660,27	2.579.071,86	3.278.151,09
	2.241.073.587,29	2.162.784.532,39	550.855.887,76	531.612.438,06
2. EDUCAÇÃO				
12			1.811.843.799,28	1.793.021.055,11
12	105.347.901,26	127.334.397,90	25.894.514,13	31.298.795,00
13	98.041.871,34	105.447.383,21	24.098.691,98	25.918.966,79
27	129.204.566,26	123.330.671,32	31.758.482,39	30.314.679,01
	332.594.338,86	356.112.452,43	1.893.595.487,77	1.880.553.495,91
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			36.623.446,85	23.142.718,19
8	210.098.944,22	113.869.388,62	51.642.320,49	27.989.095,72
14				
	210.098.944,22	113.869.388,62	88.265.767,34	51.131.813,92
TOTAL OCA			2.532.717.142,86	2.463.297.747,89

2002 PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL - ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE				
FUNÇÃO	PREVISTO (TOTAL)	LIQUIDADADO (TOTAL)	PREVISTO (OCA)	LIQUIDADADO (OCA)
1. SAÚDE				
10	2.123.165.271,96	2.228.826.661,63	538.859.346,02	565.676.206,72
17	72.969.956,54	42.120.423,10	18.519.774,97	10.690.163,38
16	19.141.489,83	14.124.279,45	4.858.110,12	3.584.742,12
	2.215.276.718,33	2.285.071.364,18	562.237.231,11	579.951.112,23
2. EDUCAÇÃO				
12			1.696.216.294,84	1.691.325.509,75
12	906.567.218,54	1.124.222.110,62	230.086.760,07	285.327.571,68
13	78.054.843,47	107.056.989,93	19.810.319,27	27.171.064,04
27				

	133.904.461,28	119.842.371,09	33.984.952,27	30.415.993,78
	1.118.526.523,29	1.351.121.471,64	1.980.098.326,45	2.034.240.139,26
3. ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DA CIDADANIA				
8			28.157.104,10	28.411.348,45
8	149.755.407,37	120.905.075,88	38.007.922,39	30.685.708,26
14				
	149.755.407,37	120.905.075,88	66.165.026,49	59.097.056,70
TOTAL OCA			2.608.500.584,05	2.673.288.308,19

ANEXO B – Orçamento SMAS-SMDS 2002, 2006, 2010 (TCM, 2012)

2002	Dotação	Dotação	Despesa	Despesa	Despesa	Saldos não
SMAS/SMDS	Inicial	Atualizada	Empenhada	Liquidada	Paga	Utilizados
17.01. Gabinete do Secretário	74.210.058,72	95.429.812,32	84.383.010,06	81.253.707,08	71.721.545,10	11.046.802,26
17.02. FMADCA	1.847.369,91	16.013.013,35	4.774.019,28	4.534.304,15	4.015.336,86	11.238.994,07
17.03. FMAS	60.847.520,44	65.848.232,61	57.156.953,17	53.505.395,03	43.699.453,81	8.691.279,44
17.31. FUNDO-RIO	192.678.588,95	191.438.041,69	129.349.742,77	126.069.731,87	114.823.415,02	62.088.298,92
17.41. FUNLAR	23.628.422,54	29.096.308,49	26.434.265,69	26.434.265,69	23.982.229,70	2.662.042,80
TOTAL	353.211.960,57	397.825.408,46	302.097.990,97	291.797.403,83	258.241.980,48	95.727.417,49

2006	Dotação	Acréscimos	Cancelamentos	Dotação	Despesa	Despesa	Despesa	Saldos não
SMAS/SMDS	Inicial			Atualizada	Empenhada	Liquidada	Paga	Utilizados
17.01. Gabinete do Secretário	171.373.079,48	52.447.473,71	50.374.503,05	173.446.050,14	143.124.854,49	142.917.355,21	132.080.816,10	30.321.195,66
17.02. FMADCA	3.640.374,28	11.783.181,64	1.893.737,22	13.529.818,69	8.974.599,50	8.932.970,03	8.322.308,64	4.555.219,20
17.03. FMAS	81.741.452,54	15.202.630,15	6.479.449,49	90.464.633,20	77.736.135,92	76.898.531,39	71.956.700,89	12.728.497,27
17.04. CRAS - AP 2.1	662.262,91	0,00	285.926,25	376.336,66	139.008,41	127.286,99	120.651,88	237.328,25
17.05. CRAS - AP 3.2	777.439,07	78.564,54	150.246,36	705.757,24	420.504,83	420.504,83	384.054,53	285.252,41
17.31. FUNDO-RIO	6.105.056,25	0,00	6.083.158,09	21.898,16	21.898,16	21.898,16	21.898,16	0,00
17.41. FUNLAR	34.361.246,22	2.009.615,26	3.666.415,02	32.704.446,47	25.871.550,38	25.197.980,76	22.369.210,24	6.832.896,08
TOTAL	258.194.608,28	79.433.285,50	59.033.616,02	277.816.838,69	229.974.598,32	228.876.143,62	212.480.477,51	48.127.492,79

2010	Dotação	Acréscimos	Cancelamentos	Dotação	Despesa	Despesa	Despesa	Saldos não
SMAS/SMDS	Inicial			Atualizada	Empenhada	Liquidada	Paga	Utilizados
17.01. Gabinete do Secretário	172.386.745,89	36.293.895,78	35.698.899,86	172.981.741,80	136.089.294,24	132.891.203,73	122.984.602,28	36.892.447,56
17.02. FMADCA	807.736,96	3.407.879,42	238.963,31	3.976.653,07	1.965.882,65	1.565.176,64	1.480.771,14	2.010.770,42
17.03. FMAS	75.344.537,40	29.220.394,74	11.257.660,15	93.307.271,99	67.916.824,64	61.351.507,82	56.812.922,12	25.390.447,36
TOTAL	248.539.020,25	68.922.169,94	47.195.523,32	270.265.666,87	205.972.001,53	195.807.888,19	181.278.295,54	64.293.665,34

ANEXO C – Orçamento 2002

Anexo I - Projetos e Atividades por órgãos - Exercício 2002

Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento CAD/SCE

ÓRGÃO/ PROJ/ATIVIDADE	Nº	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA
SMC Total		83.906.737,00	102.430.234,88	85.397.484,40	85.228.094,98	74.594.988,65
SMDS						
ADM. DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO DA FUNLAR	2146	4.468.300,00	3.417.300,00	3.256.701,79	3.256.701,79	3.087.658,63
ADM. DO FUNDO RIO	2047	708.123,00	825.520,04	649.342,20	649.342,20	539.482,29
ADM. DO ÓRGÃO	2001	7.540.947,00	7.042.681,83	6.746.752,83	6.743.105,90	6.117.453,91
AMPLIAÇÃO DAS ATIV. SÓCIO-PEDAGÓGICAS E CULTURAIS DA FUNLAR	1319	280.000,00	-	-	-	-
ATENDIMENTO NUTRICIONAL AOS PROG.S SOCIAIS	2273	3.348.823,00	4.752.387,61	4.572.275,99	4.273.352,28	3.681.793,87
ATIV. DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	2247	320.525,00	149.650,52	123.223,72	122.489,72	96.151,52
ATIV. DO CONSELHO TUTELAR DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	2248	876.301,00	773.469,00	578.707,99	571.726,98	523.490,70
CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	2014	32.000,00	18.424,00	10.404,00	10.404,00	10.404,00
CAPACITAÇÃO E ACESSORIA NA ÁREA DE ATENDIMENTO A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	1183	300.000,00	300.000,00	20.752,70	7.088,42	7.088,42
CONSTRUÇÃO, REFORMA E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES PRÓPRIAS/CRECHES	1189	3.000.000,00	1.862.000,00	1.663.719,16	1.663.719,16	1.643.167,20
COORDENAÇÃO DOS CEMASIS CRECHE	2259	3.309.148,00	3.403.148,00	3.309.381,57	3.309.381,57	3.008.518,45
COORDENAÇÃO DOS CEMASIS DE PEQUENO, MÉDIO E GRANDE PORTE	2250	2.301.657,00	2.421.657,00	2.339.821,90	2.339.821,90	2.144.917,18
DESCENTR. DE ATIV. DE ATENDIMENTO A CRIANÇA	2125	2.670.000,00	1.991.000,00	1.888.480,27	1.888.480,27	1.364.839,59
DESCENTR. DE ATIV. DE REABILITAÇÃO	2154	520.000,00	390.000,00	355.816,13	355.816,13	355.816,13
DESENV. DA INFORMÁTICA	1058	80.000,00	54.807,50	45.469,30	45.469,30	26.610,10
DESENV. DA INFORMÁTICA DA FUNLAR	1009	20.000,00	20.000,00	-	-	-
DESENV. DA INFORMÁTICA DO FUNDO RIO	1264	10.000,00	10.000,00	3.920,00	3.920,00	3.920,00
GESTÃO DO PROG. DE QUALIDADE TOTAL	2151	70.000,00	70.000,00	-	-	-
IMPLANT. DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	1157	160.526,00	225.598,27	225.246,60	225.246,60	153.027,48
MANUT. DO PROG. DE ATENDIMENTO NUTRICIONAL	2252	9.000.000,00	7.356.988,05	7.313.034,47	6.980.767,03	5.478.241,20
PAGTO. DE BENEFÍCIOS A SERVIDORES DA ADM. DIRETA	2331	434.280,00	467.236,00	460.030,00	460.030,00	392.976,50
PAGTO. DE DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - FUNDO RIO	2401	2.195.700,00	2.198.318,72	1.927.202,56	1.927.202,56	1.758.616,84
PAGTO. DE DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - FUNLAR	2402	3.176.000,00	3.176.000,00	2.475.825,74	2.475.825,74	2.173.393,56
PROAP II/ COMPONENTE II - PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE RISCOS A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	1261	12.100.000,00	10.205.179,36	2.437.454,26	2.437.454,26	2.437.454,26
PROG. BOLSA ALIMENTAR	2093	3.884.000,00	4.019.136,00	3.784.288,30	3.724.841,38	2.120.273,64
PROG. DE ATENDIMENTO A POPULAÇÃO DE RUA - FAZENDA MODELO	2426	2.351.486,00	2.469.774,55	2.005.204,46	1.825.348,03	1.557.955,81
PROG. DE ATENDIMENTO A TERCEIRA IDADE	2274	6.872.401,00	6.263.079,68	3.905.432,79	3.783.231,04	3.323.833,61
PROG. NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2120	15.580.418,00	15.918.594,32	11.516.023,94	11.021.799,61	8.389.940,81
PROG. RIO CRIANÇA MARAVILHOSA - ATENDIMENTO A CRIANÇA DE 0 A 3 ANOS E 11 MESES	2019	33.025.000,00	29.005.000,00	24.514.223,38	24.510.187,96	23.995.879,13
PROG. RIO JOVEM	2174	1.165.800,00	1.256.386,00	1.084.287,05	1.084.287,05	1.084.287,05
PROG. VEM PRA CASA	2027	3.819.524,00	3.075.932,74	3.038.226,15	3.038.226,15	2.928.473,64
PROJ. MULTISSETORIAL DA MARE	1252	161.000,00	459.520,40	442.709,93	442.709,93	435.009,93
PROJ.S DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	1309	22.200,00	15.540,00	14.798,66	14.798,66	4.085,88
PROJ.S DE DEFESA DOS DIREITOS DO NEGRO	1308	44.400,00	15.540,00	15.405,73	13.585,73	4.961,00
PROJ.S DE PREVENÇÃO AO CONSUMO DE DROGAS E DE RECUPERAÇÃO DE SEUS DEPENDENTES	1310	22.200,00	15.540,00	12.533,10	12.533,10	677,38
PROTEÇÃO ESPECIAL A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	1184	1.200.000,00	1.200.000,00	431.739,81	412.559,93	392.137,94
RESSARCIMENTO DE DESPESA COM PESSOAL COLOCADO À DISPOSIÇÃO DO MRJ	2023	50.294,00	27.336,00	-	-	-
ATIV. DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2469	200.000,00	126,00	-	-	-
ATIV. ESPECIAIS A CARGO DO FUNDO RIO	2254	2.210.165,00	5.223.986,00	4.600.940,68	4.600.940,68	4.478.349,53
CAPACITAÇÃO E ACESSORIA NA ÁREA DE ATENDIMENTO	2469	155.000,00	5.000,00	-	-	-
ESTUDO DE VIABILIDADE DO CENTRO DE CONVIVÊNCIA PARA PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA MENTAL MAIORES	1391	50.000,00	50.000,00	-	-	-
INFRAESTRUTURA E MANUT. DAS CRS CEMASIS E PROG. SOCIAIS A CARGO DO FUNDORIO	2202	6.938.690,00	8.356.351,60	6.782.000,33	6.762.000,33	6.591.586,62
PAGAMENTO DE PESSOAL DA FUNLAR À DISPOSIÇÃO DE OUTROS ÓRGÃOS	2017	316.100,00	316.100,00	316.100,00	316.100,00	266.584,10
PROG. DE COMBATE A VIOLENCIA INTRA-FAMILIAR	2471	787.600,00	500,00	-	-	-
PROTEÇÃO ESPECIAL A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	2470	1.200.000,00	1.200.000,00	-	-	-
SMDS Total		136.932.308,00	129.927.093,08	102.833.563,76	101.374.422,34	91.087.030,30

ANEXO D – Execução orçamentária 2006/2007 e 2010/2011

PREFEITURA MUNICIPAL DE CASABLANCA
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
ASSESSORIA DE ORÇAMENTO

REDE DE ACOLHIMENTO - EXERCÍCIOS 2006/2007 e 2010/2011
UD 1703 - FMAS

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - REDE DE ACOLHIMENTO/ALTA COMPLEXIDADE - FMAS

EXERCÍCIO 2006 (empenho)					EXERCÍCIO 2007(empenho)					EXECUÇÃO 2010(EMPENHO)					EXERCÍCIO 2011 (EMPENHO)			
FR 100	FR 193	FR108	FR 102	113	FR 100	FR 193	FR108	FR 102	113	FR 100	FR 193	FR108	FR 102	113	FR 100	FR 193	FR108	FR 102
11.414.938,40	2.348.920,23	2.259.952,75	325.685,64	2.374.302,14	9.126.963,17	7.013.961,21	1.662.426,40	264.000,00	915.222,84	23.184.590,31	403.643,01	260.228,50	121.730,00	200.000,00	31.705.720,02	1.325.566,13	576.231,97	103.984,40
18.723.799,16					18.982.573,62					24.170.191,82					33.711.502,52			

PRIVADA IDOSO	813.928,22	91.196,92	0,00	0,00	0,00	PRIVADA IDOSO	828.820,37	137.305,62	0,00	0,00	0,00	PRIVADA IDOSO	1.033.226,19	112.034,19	0,00	0,00	0,00	PRIVADA IDOSO	1.113.660,19	152.932,00	0,00	0,00	
DEA IDOSO	41.748,87	9.207,12	0,00	0,00	0,00	DEA IDOSO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	DEA IDOSO	84.194,75	18.096,18	0,00	0,00	0,00	DEA IDOSO	0,00	0,00	0,00	0,00	
CRACK	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	CRACK	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	CRACK	2.194.755,44	0,00	0,00	0,00	0,00	CRACK	3.492.338,32	0,00	0,00	0,00	
LOCAÇÃO ABRIGOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	LOCAÇÃO ABRIGOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	LOCAÇÃO ABRIGOS	284.414,09	0,00	0,00	0,00	0,00	LOCAÇÃO ABRIGOS	253.896,00	0,00	0,00	0,00	
MORADIA COM APOIO IDOSO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	MORADIA COM APOIO IDOSO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	MORADIA COM APOIO IDOSO	63.150,00	0,00	0,00	0,00	0,00	MORADIA COM APOIO IDOSO	98.850,00	0,00	0,00	0,00	
FAMILIA ACOLHEDORES	188.312,88	31.821,60	0,00	0,00	262.452,09	FAMILIA ACOLHEDORES	573.779,38	0,00	0,00	0,00	206.000,00	FAMILIA ACOLHEDORES	1.278.240,00	0,00	0,00	0,00	200.000,00	FAMILIA ACOLHEDORES	1.587.150,00	0,00	0,00	0,00	
ABRIGOS REDE PRIVADA	1.607.072,00	117.181,90	0,00	0,00	0,00	ABRIGOS REDE PRIVADA	2.323.372,33	299.325,34	0,00	0,00	0,00	ABRIGOS REDE PRIVADA	2.399.735,42	197.930,00	0,00	0,00	0,00	ABRIGOS REDE PRIVADA	2.459.386,08	206.906,79	0,00	0,00	
HOTEL	529.200,00	0,00	0,00	0,00	214.200,00	HOTEL	525.104,00	54.000,00	0,00	0,00	0,00	HOTEL	1.818.272,50	58.750,00	0,00	0,00	0,00	HOTEL	517.397,50	0,00	0,00	0,00	
REDE PUBLICA-ABRIGOS CENTRAIS	8.162.277,93	2.088.802,69	2.259.952,75	325.685,64	1.797.045,45	REDE PUBLICA-ABRIGOS CENTRAIS	4.876.087,09	6.523.330,25	507.337,78	125.000,00	709.222,84	REDE PUBLICA-ABRIGOS CENTRAIS	13.809.170,98	22.807,84	0,00	0,00	0,00	REDE PUBLICA-ABRIGOS CENTRAIS	22.087.788,95	965.727,34	0,00	0,00	
DEA ABRIGO	73.397,50	10.710,00	0,00	0,00	0,00	DEA ABRIGO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	DEA ABRIGO	171.428,94	24.325,00	0,00	0,00	0,00	DEA ABRIGO	0,00	0,00	0,00	0,00	
BENS PERMANENTES ABRIGO PACIENCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	BENS PERMANENTES ABRIGO PACIENCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	BENS PERMANENTES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	BENS PERMANENTES	59.285,00	0,00	0,00	0,00	
SUPRI FUNDOS OBRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	SUPRI FUNDOS OBRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	SUPRI FUNDOS OBRAS	49.300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	SUPRI FUNDOS OBRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	
POPULAÇÃO DE RUA EMENDA RIO VOLUNTARIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	POPULAÇÃO DE RUA EMENDA RIO VOLUNTARIO	0,00	0,00	1.155.088,82	139.000,00	0,00	POPULAÇÃO DE RUA EMENDA RIO VOLUNTARIO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	POPULAÇÃO DE RUA EMENDA RIO VOLUNTARIO	0,00	0,00	0,00	0,00	
													CONSUMO-EMENDA 332	0,00	0,00	0,00	0,00	CONSUMO-EMENDA 332	0,00	0,00	264.962,47	1.166,40	
							CVN 274-2007 EMENDA VIVA CAZUZA	0,00	0,00	0,00	0,00	CVN 274-2007 EMENDA VIVA CAZUZA	0,00	0,00	200.000,00	20.000,00	0,00	CVN 274-2007 EMENDA VIVA CAZUZA	0,00	0,00	0,00	0,00	
													PERMANENTE EMENDA CVN 274-346 E 413	0,00	0,00	60.228,50	101.730,00	0,00	PERMANENTE EMENDA CVN 274-346 E 413	0,00	0,00	311.269,50	102.818,00
TOTAL	11.414.938,40	2.348.920,23	2.259.952,75	325.685,64	2.374.302,14	TOTAL	9.126.963,17	7.013.961,21	1.662.426,40	264.000,00	915.222,84	TOTAL	23.184.590,31	403.643,01	260.228,50	121.730,00	200.000,00	TOTAL	31.705.720,02	1.325.566,13	576.231,97	103.984,40	

PERMANENTE DA CATEGORIA DE ABRIGOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
ARREBOLHADA DE ORGANIZADO

2006 acumulado até 31/12/06		
TODAS AS FONTES		
	LIQUIDADO	PAGO
PRIVADA		
DEA IDOSO	905.125,14	905.125,14
DEA IDOSO	50.958,99	50.958,99
CRACK	0,00	0,00
LOCAÇÃO ABRIGOS	0,00	0,00
MORADIA COM APOIO IDOSO	0,00	0,00
FAMÍLIA ACOLHEDORA	582.587,17	582.587,17
ABRIGOS REDE PRIVADA	1.724.253,90	1.724.253,90
HOTEL	742.400,00	742.400,00
REDE PÚBLICA- ABRIGOS CENTRAIS	14.934.368,46	14.934.368,46
BENS PERMANENTES ABRIGOS PACIÊNCIA SUPRI FUNDOS OBRAS	84.107,50	84.107,50
POPULAÇÃO DE RUA EMENDA RIO VOLUNTARIO	0,00	0,00
CONSUMO EMENDA 332	0,00	0,00
CVM 274-2007 EMENDA VIVA CAZUZA	0,00	0,00
PERMANENTE EMENDA CVM 274-348 E 413	0,00	0,00
TOTAL	18.723.799,16	18.723.799,16

2007 acumulado até 31/12/07		
TODAS AS FONTES		
	LIQUIDADO	PAGO
PRIVADA		
DEA IDOSO	985.925,99	925.810,13
DEA IDOSO	0,00	0,00
CRACK	0,00	0,00
LOCAÇÃO ABRIGOS	0,00	0,00
MORADIA COM APOIO IDOSO	0,00	0,00
FAMÍLIA ACOLHEDORA	779.779,38	779.779,38
ABRIGOS REDE PRIVADA	2.822.697,67	2.290.924,55
HOTEL	579.104,00	579.104,00
REDE PÚBLICA- ABRIGOS CENTRAIS	12.740.977,36	12.011.439,78
DEA ABRIGO	0,00	0,00
BENS PERMANENTES ABRIGOS PACIÊNCIA SUPRI FUNDOS OBRAS	0,00	0,00
POPULAÇÃO DE RUA EMENDA RIO VOLUNTARIO	0,00	0,00
CONSUMO EMENDA 332	0,00	0,00
CVM 274-2007 EMENDA VIVA CAZUZA	0,00	0,00
PERMANENTE EMENDA CVM 274-348 E 413	0,00	0,00
TOTAL	17.688.485,00	16.576.557,85

2010 acumulado até 31/12/10		
TODAS AS FONTES		
	LIQUIDADO	PAGO
PRIVADA		
DEA IDOSO	1.119.052,36	1.026.828,94
DEA IDOSO	102.290,93	102.290,93
CRACK	1.950.548,57	1.514.101,47
LOCAÇÃO ABRIGOS	284.414,09	284.414,09
MORADIA COM APOIO IDOSO	83.150,00	83.150,00
FAMÍLIA ACOLHEDORA	1.478.240,00	1.478.240,00
ABRIGOS REDE PRIVADA	2.966.665,42	2.487.420,36
HOTEL	1.724.405,00	1.724.405,00
REDE PÚBLICA- ABRIGOS CENTRAIS	12.933.095,76	12.302.011,43
DEA ABRIGO	171.428,94	171.428,94
BENS PERMANENTES ABRIGOS PACIÊNCIA SUPRI FUNDOS OBRAS	0,00	0,00
POPULAÇÃO DE RUA EMENDA RIO VOLUNTARIO	0,00	0,00
CONSUMO EMENDA 332	0,00	0,00
CVM 274-2007 EMENDA VIVA CAZUZA	0,00	0,00
PERMANENTE EMENDA CVM 274-348 E 413	0,00	0,00
TOTAL	22.448.291,07	21.202.300,13

REDE DE ACOELHIMENTO - EXERCÍCIOS 2006/2007/2008/2009/2010/2011
UO 1703 - FMAS

2011 acumulado até 31/12/11		
TODAS AS FONTES		
	LIQUIDADO	PAGO
PRIVADA		
DEA IDOSO	1.211.291,10	1.097.240,10
DEA IDOSO	0,00	0,00
CRACK	3.192.336,32	2.968.789,16
LOCAÇÃO ABRIGOS	253.896,00	253.896,00
MORADIA COM APOIO IDOSO	95.400,00	95.400,00
FAMÍLIA ACOLHEDORA	1.380.590,05	1.380.590,05
ABRIGOS REDE PRIVADA	2.455.369,08	2.484.120,70
HOTEL	517.387,50	478.445,00
REDE PÚBLICA- ABRIGOS CENTRAIS	22.862.254,14	20.022.502,36
DEA ABRIGO	0,00	0,00
BENS PERMANENTES ABRIGOS PACIÊNCIA SUPRI FUNDOS OBRAS	59.285,00	59.285,00
POPULAÇÃO DE RUA EMENDA RIO VOLUNTARIO	0,00	0,00
CONSUMO EMENDA 332	199.264,29	113.596,40
CVM 274-2007 EMENDA VIVA CAZUZA	0,00	0,00
PERMANENTE EMENDA CVM 274-348 E 413	259.087,60	208.180,50
TOTAL	32.367.806,17	28.533.254,37