

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**A (IN)VISIBILIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
o avesso da regulação social do Estado e os caminhos de resistência**

Cláudia Viana de Melo Malta

**Recife/PE
2005**

Cláudia Viana de Melo Malta

**A (IN)VISIBILIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES:
o avesso da regulação social do Estado e os caminhos de resistência**

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social, sob orientação do Prof. Dr. Sérgio Afrânio Lessa Filho.

Recife/PE
2005

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**A (IN)VISIBILIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: o
avesso da regulação social do Estado e os caminhos de resistência**

Aprovada em 02 de agosto de 2005

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sérgio Afrânio Lessa Filho – Universidade Federal de Alagoas

Prof. Dra. Maria de Fátima Gomes de Lucena – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Edimilson Correa Veras – Universidade Federal de Alagoas

Prof. Dra. Maria Alexandra Monteiro Mustafá – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dra. Maria Cristina Soares Paniago

Recife/PE
2005

“por mais que os Estados se tenham ocupado do pauperismo, sempre se ativeram a medidas de administração e assistência, ou mais ainda desceram abaixo da administração e da assistência (...) todos os Estados procuram a causa em deficiências accidentais intencionais da administração e por isso, o remédio para os seus males, em medidas administrativas.”

Karl Marx

Para meus pais, Aryovaldo e Arlete, em nome de tudo que nos deixaram o sentido da presença, da sensibilidade, da luta e da busca de significados.

Para Maurício, Pedro, Aninha, Mauricinho pela dimensão de amor compartilhada e pelo muito que significam em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Sérgio, pela dedicação e pelas indicações decisivas na orientação deste trabalho. Pela estimulante e rica convivência permeada pela generosidade, firmeza de convicções e amizade.

A Luisa, Gabriel e Maria Paula que abriram espaços de alegria, de ternura e de novos ensinamentos em minha vida.

Aos nossos companheiros do Núcleo Temático da Criança e do Adolescente da UFAL, em especial, Mariluce, Edmilson, Cristina Nolasco, Leide, Glace, Nadeje, Cristina Nascimento, Reginaldo, Marta Aragão, Graça, Vânia pelos nossos inúmeros debates e pelo que fizemos juntos amizade, lutas e contínuos recomeços.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas pelo apoio financeiro na realização desse estudo.

A todas as crianças e adolescentes em situação de rua, anônimos nesse trabalho e exemplos de resistência humana.

RESUMO

O estudo problematiza a evolução, as tendências, os pressupostos e elementos determinantes das formas de proteção e regulação social da infância e da juventude. Assim, busca-se apreender nos processos reais de constituição e desenvolvimento da proteção integral para crianças e adolescentes em Alagoas as dimensões e significados sociohistóricos dessa proteção na realidade contemporânea, na qual vem se reproduzindo um padrão de atenção e de controle social restrito aos efeitos e consequências das situações de pobreza, vitimização e violência. Para isto, o ponto de partida da pesquisa não é a análise teórica do sistema de proteção, mas a abordagem sobre as incidências históricas, as tendências prevalecentes, a direção social e política imprimida pelo Estado e pela sociedade, as alternativas, contradições e desdobramentos na gestão e implementação do sistema de promoção e garantia de direitos, estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse processo, a análise problematiza a profunda dissonância entre a intervenção estatal e as necessidades sociais de crianças e adolescentes, permitindo assim avançar no estudo teórico sobre o Estado do sistema do capital, sua natureza e sobre os elementos causais do sistema que caracterizam as suas formas de regulação social, estas restritas à manipulação dos efeitos e não às causas dos problemas sociais. Com isto, nossas conclusões dirigem-se à reflexão e ao debate sobre os limites e a causalidade intrínseca postos na inércia do Estado e de seus organismos diante dos processos desumanos de reprodução social da infância e da juventude, e as margens possíveis de ação de resistência, no marco da ordem do capital, contra as tendências que interditam melhorias nas suas condições materiais de vida.

Palavras-chave: Proteção Social; Estado moderno; Violência institucionalizada; Desproteção Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
PARTE I PARA UMA ANÁLISE IMANENTE DOS CAMINHOS DA PROTEÇÃO SOCIAL: o significado das lutas contra um mundo desumano, violento e estranho da infância e da juventude.....	14
CAPÍTULO I - As incidências históricas, a vida e as lutas a partir de 1988: a busca do significado da proteção social	15
1. Contornos iniciais de participação no movimento	15
2. As investigações como meio para a constituição de sentido das ações políticas e sociais um caminho (im) possível?	28
3. Entre os princípios do “novo” e a realidade.....	41
4. Feição e crise da proteção integral os contornos e o significado da gestão administrativa da problemática de crianças e adolescentes	65
CAPÍTULO II Aspectos da dinâmica e crise contemporânea da proteção social à Infância e à Juventude: os limites da ação política do Estado e da sociedade	82
1. A busca do predomínio das necessidades a base possível de qualificação da proteção a crianças e adolescentes em situação de rua?	82
2. Rupturas e alargamento do ciclo vicioso da violência e desproteção: do Projeto RUA à permanência das mesmas misérias cotidianas na vida de meninos nas ruas	96
3. Sobre todas as coisas traços, tendências e limites objetivos da política de proteção integral e a continuidade da luta ideológica e política.....	111
4. Os caminhos de resistência contra a violência e desproteção social	132
5. A dissonância entre as formas de regulação social do Estado e as necessidades sociais	132
PARTE II ESTADO E REGULAÇÃO SOCIAL: dois caminhos conceituais	148
CAPÍTULO I A necessidade de reordenamento político do Estado: as respostas do ponto de vista da ordem capitalista	149
1. O Estado Social como “herança e horizonte” em Castel	152

2. A reinvenção do Estado Providência: o modelo de “Estado-serviço” em Rosanvallon	171
3. Salama e Valier e a via “neo-estruturalista”: por uma política estatal ativa como uma necessidade ética, econômica e social.....	184
CAPÍTULO II A regulação social do Estado: os limites estruturais no sistema do capital, segundo Mészáros	198
1. O capital como sistema de controle do metabolismo social.....	199
2. A formação do Estado moderno	205
3. Limites estruturais de controle e regulação social	217
CONCLUSÃO.....	238
RÉSUMÉ.....	257
RESUMEN	258
REFERÊNCIAS	259
LISTA DE SIGLAS.....	269

INTRODUÇÃO

Este trabalho constitui um estudo sobre as especificidades, tendências, pressupostos e objetivações e elementos determinantes da proteção e das formas de regulação social da problemática da infância e da juventude.

A idéia surgiu quando iniciava os estudos de doutorado, em instigantes e fecundas discussões e orientação de tese, nas quais, sob o estímulo de nosso orientador aceitamos o desafio de tentar investigar os processos de constituição e desenvolvimento da proteção social para crianças e adolescentes em Alagoas, onde estivemos atuando ao longo das duas últimas décadas. Essa trajetória foi permeada por intensos processos de luta política e ideológica, de investigação e de proposições voltadas para subsidiar as ações do Estado e da sociedade na direção das necessidades de crianças e adolescentes e para a melhoria das suas condições de vida, consubstanciando, assim, a motivação maior de desenvolver este trabalho de busca para o esclarecimento e a compreensão da realidade contemporânea da proteção social à infância, no atual ordenamento da sociedade.

Como foi prioritariamente através da inserção no movimento social na área da proteção social à infância e à juventude que se expressou esta direção, essa temática tornou-se o objeto de estudo do nosso trabalho estudar a evolução, as tendências, desdobramentos e significados sociohistóricos da proteção social à infância e à juventude na contextualidade histórica marcada pela crise estrutural do sistema do capital, na qual vem se acentuando decisivamente um padrão de atenção e controle social restrito aos efeitos e consequências das situações de pobreza, riscos sociais, vitimização e violência.

Nesta direção, tivemos como momento predominante do estudo o processo de busca sobre as incidências históricas, as tendências presentes nos processos voltados para a proteção social, os pressupostos e objetivações que os sustentam, inscritos no movimento geral da realidade, do qual são produto e consequência. A questão, que se torna relevante, então, é a compreensão histórica e a análise das determinações inscritas no movimento da realidade: compreender como é a vida nesse campo,

como se estruturou e se estrutura o sistema de promoção e garantia de direitos para crianças e jovens, de que modo as mutações processadas nesse sistema, através da regulação social do Estado e mediada pelas ações da sociedade e das instituições de atendimento, vêm se colocando e afetando ou não as formas de ser desse segmento. Em outras palavras, as tendências postas de proteção social e as maneiras pelas quais vêm sendo colocadas na prática social, no interior das relações políticas que se estabelecem e das condições para criar alternativas de atenção.

Desse modo, o caminho privilegiado para a abordagem do tema teve como ponto de partida a gênese e desenvolvimento das políticas de proteção integral para a infância e adolescência, sua evolução no tempo, tendo como referência a investigação de seus traços gerais que resultaram da vida que experimentamos e continuamos a vivenciar nesse campo da criança e do adolescente, no período entre as duas últimas décadas de 80 e 90 e, no momento atual, as suas dimensões e significação sociohistórica contemporânea.

Este caminho, que não se restringe à vida em sentido imediato ou a nossa individualidade como finalidade, põe-se claramente na perspectiva de analisar, com base em nossa experiência social em Alagoas, o que efetivamente se passa nos espaços institucionais, político e social, e de que maneira as mutações no plano jurídico-formal se mesclam com elementos de continuidade e descontinuidade. Isso tudo, na tentativa que empreendemos até agora, através da academia, pela modificação da realidade de desproteção e violência, na experiência profissional aberta como perspectiva de vida, demarcada pela inquietude frente a todas as injustiças e aos dramas que perpassam a convivência de crianças e adolescentes com a luta pela sobrevivência, com as relações que os colocam entre os limites da legalidade e da ilegalidade e em condições de opressão e de desumanidades.

Assim, diferentemente de abordagens que têm como ponto de partida a análise teórica, este estudo se distingue pela sua natureza teórica e prática, partindo a abordagem do tema da imediaticidade do objeto investigado, indicando este as possibilidades de ser apreendido pela subjetividade em seus traços gerais e na sua particularidade.

Tendo em vista essas dimensões, realizamos a seguinte trajetória. Na Primeira Parte, buscamos apreender as incidências históricas em sua processualidade demarcando a sua abrangência e complexidade no interior das iniciativas assumidas pelo Estado e pela sociedade na formulação dos

processos de gestão e de implementação da política de proteção integral estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente, lei que incorpora os princípios da doutrina da proteção integral da Convenção Internacional dos Direitos da Criança aprovada pela ONU em 1989. Estudamos, a partir de nossa inserção nesse movimento social através do Núcleo Temático da Criança e do Adolescente criado na Universidade Federal de Alagoas em 1988, os principais eventos e acontecimentos, as iniciativas e as alternativas de proteção implementadas em programas e projetos do Estado e das organizações não-governamentais e os seus desdobramentos, as lutas empreendidas, os antagonismos e contradições presentes no movimento social e os seus elementos determinantes, a configuração dos processos endógenos de crise no sistema de proteção, enfim os caminhos de resistência permeados por alguns avanços e, sobretudo, recuos significativos no âmbito da proteção social. Nessa incursão que desenvolvemos na coordenação do Núcleo Temático, procuramos tematizar essencialmente a situação social da criança e do adolescente a partir das investigações desenvolvidas, não secundarizando, contudo, nos anos de aprendizado, as lutas, o seu conteúdo social e os desdobramentos atingidos, através de um procedimento analítico que permitiu identificar os elementos e as categorias fundamentais presentes nos processos de atenção e nas respostas parcelares e residuais do Estado e da sociedade à problemática de meninos e meninas invisíveis ao sistema de promoção e garantia de direitos. Configurou-se, dessa maneira, a profunda dissonância entre a intervenção do Estado e as necessidades sociais, expondo assim os limites das suas funções de regulação social na ordem social prevalecente.

A Segunda Parte trata inicialmente de formulações teóricas centralizadas na esfera da ação política de regulação social do Estado moderno, do ponto de vista da ordem capitalista. Aqui o procedimento da investigação privilegiou uma análise imanente nas produções de autores contemporâneos, de cunho social-democrata e neo-estruturalista, que oferecem um amplo quadro analítico de dimensões da “questão social” e das desigualdades sociais crescentes, como referências fundamentais às propostas defendidas de redefinição e reformas no papel desse Estado. Em grandes traços, as preocupações e abordagens teóricas de Castel, Rosanvallon e Salama e Valier, fundadas nas noções de inclusão social, justiça, solidariedade, democracia e equidade, incluem como saídas para a

“crise” da proteção social a via política da gestão estatal e o aperfeiçoamento democrático, estando assim a requerer, essencialmente, pactos de gestão, de solidariedade e de cidadania, capazes de viabilizar a “coesão social” e minorar as condições de degradação das formas de reprodução social. E, no contraponto dessas concepções, ou seja, do ponto de vista do trabalho, no segundo capítulo, a análise privilegia na obra de Mészáros as referências teóricas fundamentais, centralizadas em sua tese da *incontrolabilidade* do capital, sobre a natureza e desenvolvimento do sistema do capital, seus limites estruturais de controle e regulação social, os limites absolutos e, particularmente, as conexões ontológicas entre esse sistema e o Estado moderno como “estrutura de comando político” do capital. Esta linha de análise permitiu avançar na tematização da conformação recente do Estado, de sua natureza “corretiva” e dos elementos causais que caracterizam as formas de regulação social, restritas à manipulação dos “efeitos e consequências” e não às causas dos problemas sociais, intentando, assim, uma aproximação com o nosso objeto de estudo.

Na Conclusão procuramos determinar, a partir dos processos reais estudados e da análise das referências teóricas indicadas pelo objeto, alguns elementos determinantes e categorias presentes nesses processos e nas modalidades de regulação que caracterizam a intervenção do Estado, tendo em vista responder à indagação: no curso da proteção social à infância e à juventude na realidade contemporânea, em que medida podem ocorrer ou não mudanças ou avanços reais capazes de circunscrever a realidade como indicação para respostas que privilegiem as necessidades humanas postas?

A nossa investigação fundamentou-se, prioritariamente, em fontes documentais do Núcleo Temático: atas de reuniões, relatórios de pesquisa, artigos publicados em livros, revistas e em eventos nacionais, regionais e locais, projetos e programas elaborados pelo Núcleo e Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, planos, programas e relatórios técnicos de instituições governamentais e não-governamentais, jornais de circulação nacional e local, e livros e publicações de órgãos internacionais e nacionais.

A participação na processualidade histórica da proteção social em Alagoas, os caminhos percorridos, as experiências e as lutas de resistência compartilhadas com amigos, alunos e profissionais, permitiram essa tarefa instigante de tentar recolher e analisar elementos fundamentais

presentes na trajetória vivenciada na busca de uma explicação e compreensão sociohistórica da proteção social àquelas crianças e adolescentes que sobrevivem num cotidiano de desproteção, violência e em condições desumanas, bem como divisar possíveis alternativas de novas lutas.

**PARTE I - PARA UMA ANÁLISE IMANENTE DOS
CAMINHOS DA PROTEÇÃO SOCIAL: o significado das lutas contra
um mundo desumano, violento e estranho da infância e da juventude**

CAPÍTULO I - As incidências históricas, a vida e as lutas a partir de 1988: a busca do significado da proteção social

1. Contornos iniciais de participação no movimento

Nos finais da década de oitenta, a falência do modelo de proteção social para crianças e adolescentes operacionalizado pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor sob a direção da FUNABEM, apresenta-se como um fato consumado. Os graves indícios de esgotamento experimentados no decorrer dessa década evidenciavam-se nos contínuos processos de reformulação da política estatal através de programas assistenciais de caráter preventivo e terapêutico, de interiorização de ações, de investimentos em projetos de capacitação e de mudanças nas formas ideológicas e de gestão. Nesse processo, a tônica fundamental se deu na articulação do Estado com os movimentos de organismos não-governamentais voltados, em especial, para meninos e meninas de rua, privilegiando-se, assim, a perspectiva de uma gestão articulada entre o poder público e a sociedade. Nessa direção, nos ajustes e reatualização da política, a concepção de situação irregular e disfuncional de crianças e adolescentes que parametrava a direção e os princípios dessa política passou a ser concebida pelo Estado como uma questão social que se punha a partir da realidade de que uma grande faixa da população do país está marginalizada do processo socioeconômico, permitindo a acentuação de co-responsabilidade entre governo, sociedade e comunidade no processo de promoção do bem-estar.

Na realidade, não se tratava de uma crise ocasional dessa proteção. A persistência da crise se evidenciou no curso do longo período em que, sob o domínio centralizado do poder estatal, esteve dimensionada tanto conceitualmente como na prática, para crianças e jovens considerados “delinqüentes, abandonados e pervertidos”, comumente considerados em “situação irregular”. Esse processo desenvolveu-se em dois planos: um mais visível e imediato, relacionava-se com questões que diziam respeito ao exercício da gestão da política, de cunho verticalizado e tecnocrático, estruturado na centralização institucional e política do órgão federal, a FUNABEM, de onde emanavam as orientações uniformes a serem rigorosamente aplicadas nas instâncias estaduais, gerando resultados

extremamente negativos como a falta de autonomia das instâncias executoras da política na alocação de recursos e ordenamento das ações, contínuas adaptações e/ou alterações nos programas devido às desarticulações entre a realidade dos organismos de atendimento e os referidos programas, e nas precárias condições do atendimento. O outro plano, mais amplo e complexo, referia-se ao agravamento e surgimento de novas expressões da problemática do “menor carenciado” ou de “conduta anti-social”, configurando-se em situações de desproteção e de violência social e institucionalizada, para as quais as posições estratégicas e as proposições políticas, concentradas no assistencialismo e no internamento, se apresentavam com respostas pontuais, fragmentadas, descontínuas e sem mecanismos de controle e avaliação para a qualificação das questões postas. Por isso mesmo, o padrão de política social para a criança e o adolescente, subsumido nas formas tradicionais de controle social e da assistência no tratamento das questões de “marginalidade”, atingiu o eminentemente esgotamento, apesar das tentativas de reatualização nos princípios e de reformas na condução das práticas institucionais.

Nesse período, uma das consequências mais significativas do esgotamento do padrão da proteção, do ponto de vista político, residiu no fato de que as respostas empreendidas no âmbito dos programas da atenção, assistência, controle e vigilância para esses segmentos vulnerabilizados, em vez de atenuar as situações confrontavam-se com indicadores cada vez mais graves de aumento da desproteção e violência. Especificamente, em finais da década de 70, os resultados inversos da administração dessa problemática social transpareceram nas conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados em 1976 - CPI do Menor Abandonado, indicando o agravamento da situação de crianças e jovens afetos à política nacional da FUNABEM. Esse diagnóstico, ao tempo que deu visibilidade nacional à problemática, ganhou uma dimensão política, ao tornar explícita a debilidade do tratamento a ela dispensado. E, em seqüência, evidenciaram-se, também, os dados do censo demográfico de 1980, tornando público o agravamento da realidade de crianças e adolescentes. Desse modo, expressavam-se os limites da intervenção estatal na aplicação repetida de uma política assistencialista, corretiva e repressiva, institucionalizada em finais da década de 20, retratando substancialmente a debilidade no enfrentamento de questões e a incapacidade no controle das situações de expansão e agravamento da problemática.

As incidências históricas que expressavam a inconsistência do sistema de proteção social

foram acompanhadas também por processos de debates travados pela sociedade e poder público. Nesses, as respostas frente aos impasses das situações de denúncias e até de CPIS do menor contra as violências, maus-tratos institucionais e desproteção, historicamente, pela via da modernização reformista, recaíam na reestruturação das legislações enquanto aparatos legais para o reordenamento das políticas e das ações institucionais para a infância e juventude. No Brasil dos anos oitenta, em meio à agudização da crise política do sistema de atenção, foram intensificados esses debates, congregando nos diversos Estados amplos segmentos da sociedade civil e política, incidindo novamente na necessidade de mudanças na esfera da legislação e da política de atendimento, todavia, de forma particular, com a perspectiva de um novo formato de proteção social fundado num movimento em defesa de direitos de crianças e adolescentes.

Com essa linha demarcatória, foram efetivados, na segunda metade da década de oitenta, processos de mobilização, produção e difusão de idéias e proposições no âmbito da sociedade, associados ao movimento de luta pela democratização das relações Estado/sociedade e da universalização dos direitos de cidadania, presente no contexto da transição democrática brasileira.

As formas estáveis de punição e coerção que vigoraram, de 1927 a 1990, no sistema de atenção à infância foram desmontadas pelo novo estatuto de direitos, no plano jurídico-formal, vindo a significar uma ruptura com os tradicionais tratamentos repressivos e assistencialistas fundados numa ordem jurisdicional-menorista que legitimava a tutela do poder estatal frente àqueles segmentos vulneráveis. E, ainda, incidiam exclusivamente, como acentuamos, nas formas de exclusão social com diretrizes de disciplinamento e controle das situações conceituadas como “irregulares”, ou seja, situações de abandono, delinqüência e carências generalizadas.

O novo que se insurge apresenta uma dimensão universalizante de proteção social, ao tempo que estende a todas as crianças e adolescentes um sistema de proteção e garantia de direitos e, também, desconfigura a concepção de marginalidade como disfunção social, propugnando, como ponto central, as responsabilidades do Estado, da sociedade e da família frente a esse fenômeno social. Desse modo, comparada com a forma precedente, a normativa jurídica em vigor, Estatuto da Criança e do Adolescente, assenta-se no direito como condição de instituir uma nova forma de sociabilidade, ou melhor, como alternativa capaz de impor e imprimir o aperfeiçoamento das instâncias estatais, das

políticas e das formas democráticas. Em outras palavras, o direito formal como norteador da perspectiva de estruturação e articulação de programas e serviços de atendimento, de políticas públicas consideradas como mecanismos básicos de promoção dos direitos fundamentais.

Nesse contexto de novos ordenamentos sociopolíticos teve início o nosso percurso na área de estudo da infância e da juventude. Despontava como um novo desafio profissional, principalmente porque toda a nossa experiência na academia, tanto como aluna em estágios curriculares e como professora do curso de Serviço Social, foi desenvolvida através de trabalhos práticos em comunidades ou com grupos de moradores em instituições estatais e privadas. Assim, quando já contávamos quarenta e dois anos de idade, tínhamos acumulado ações diversas voltadas para 'desenvolvimento de comunidades' nas áreas urbana e rural do Estado, nas quais empreendemos muitos processos de luta com organismos públicos e privados, privilegiando nessas instâncias a direção do atendimento às necessidades daqueles grupos que lutavam por melhorias de suas condições materiais de vida. Assim, nesse processo e movimento, as referências da realidade foram se constituindo em elementos essenciais na definição das ações profissionais, entendendo, sobretudo, que as idéias, proposições e intenções são mediadas pela dimensão da sensibilidade e da busca de compreender as situações concretas. Nesta mesma direção, impunha-se o desafio de iniciar o estudo na área da criança e do adolescente.

A princípio, essa perspectiva despontou com a solicitação das instituições governamentais e não-governamentais à academia de estudos na área da infância e juventude que pudessem instrumentalizar propostas de ações e ou projetos baseados nas necessidades sociais identificadas. Essa solicitação de contribuir na área da infância e da juventude com a produção de conhecimentos que, questionando a realidade, indicassem possíveis caminhos imediatos para qualificar a atenção a meninos e meninas “abandonados”, pareceu-nos, em grande medida, uma exigência a ser priorizada, até porque, como nos afastar e tomar uma atitude de independência frente à magnitude de problemas humanos de uma parcela da população que se confronta com a miséria e a desproteção?

Tudo era novo naquele começo, nos textos e na legislação, nos contatos com pessoas antes desconhecidas, com quem nos articulávamos fora da universidade. A proposta que se delineava para o grupo recém-formado, ainda desordenada, era, sem dúvida, reforçada por uma dimensão fascinante de

se voltar para compreender mais as duras vidas e os caminhos de existências maltratadas de crianças e adolescentes nas ruas da cidade. Ainda que a comoção fosse um grande impulso, só ela não imprimia o valor da nova caminhada, indicando a necessidade de que os olhasse com muito respeito, com certo calor humano que eles próprios infundem, entre todas as adversidades e desumanidades a que estão expostos.

Isso porque, quando estivemos pela primeira vez diante deles, o retrato dessas condições adversas e desumanas era explícito. Ali apareciam nas praças, sujos e maltrapilhos, alegres, drogados, solícitos, irreverentes, inseguros, desconfiados, num conjunto confuso de vida materializada na fome, maus-tratos e violência, e permeada de sonhos em direção a viver de outro modo um novo mundo. Em realidade, aquele mundo adverso e agressivo estava cheio de ausências, necessidades e ilusões. Pelas ruas descansavam, brincavam e, de forma muitas vezes inesperada e irredutível, nos deixavam dizendo que iam em busca de arranjar o que comer, mendigando, trabalhando ou realizando pequenos furtos, denotando estarem acostumados à vida demarcada por duros e complicados caminhos e também de cruéis sobressaltos, ao conviverem em situações de intransigência aos costumes e às leis, com o uso de drogas, pequenos furtos e “desordens”.

Essa realidade das condições de vida de crianças e adolescentes em “risco social”, ou seja, sujeitos a uma vida de brutais exigências materiais e espirituais, constituiu-se, a partir de finais dos anos oitenta, na prioridade e campo de trabalho que desenvolvemos na academia. Essa opção assumida tinha muito a ver com as inclinações e tendências pessoais que estiveram presentes até aquele momento nas práticas profissionais desenvolvidas, ou seja, a impossibilidade de viver sem a dimensão da presença, do tomar partido, e das reflexões e referências da realidade. Tanto é assim, que os desdobramentos no trato desse fenômeno social tornaram possível, a partir das circunstâncias, tanto o aflorar de sentimentos como a busca na problematização das situações de violência e desproteção social e proposições de projetos e ações concretas, no decorrer do tempo. Desse modo, em nossa existência a tarefa de expressar as formas de existência social dessas crianças e adolescentes e, sobretudo, o seu isolamento na presença social ostensiva, vem sendo uma exigência prioritária e também uma empreitada difícil com sinais de descontinuidade e de contínuos recomeços.

Recolher as imagens dos últimos anos em que estivemos atuando em processos voltados para a

proteção social à infância e à juventude, agrupando as incidências históricas, as condições postas na realidade, a vida e as lutas empreendidas, apresenta-se a nós como uma tarefa urgente e instigante. A tentativa de reconstruí-las é como se voltássemos a sentir os momentos de sonhos e das experiências compartilhadas nos estudos e nas pesquisas com colegas, alunos e profissionais de diversas instituições, dos inúmeros debates, polêmicas e conflitos vivenciados, das perspectivas de avançar em novas buscas e, por que não dizer, dos receios, das derrotas e, outras vezes, da brusca e intensa sensação de tempo perdido.

Nesse processo e movimento esteve presente a idéia de construir uma prática fundada no acesso de crianças e adolescentes em condições de vulnerabilidade social aos direitos formalmente constituídos, na qual a qualidade das relações pudesse ser alterada pela via dos serviços sociais, estando aí presente a força das relações políticas e das experiências no plano da imediaticidade. Isso porque, do ponto de vista da relação política, contava-se com a legitimidade instituída no plano jurídico-formal que consubstanciava na legislação direitos individuais e coletivos e perspectivas de uma nova constitucionalidade nas relações Estado/sociedade. E, em nível da prática cotidiana, as dimensões e sentimentos de perspectivar uma ruptura com o tradicional tratamento assistencialista, corretivo e repressivo dispensado a crianças e jovens excluídos, fundamentado nas denominadas “disfunções sociais” e integração social.

Daí se subtraía o intenso e pragmático desejo de contribuirmos para modificar o quadro de desproteção e da violência institucionalizada que perdurou, ao longo de seis décadas, sedimentado nas regras e disposições dos Códigos de Menores. Isso porque buscamos a cada momento alternativas de investigação que consubstanciassem o desvelamento e o conhecimento das situações de existência social daquelas crianças desprovidas de tudo e limitadas à difícil tarefa de luta pela sobrevivência diária, sob o princípio de que o questionamento e o conhecimento dessa realidade pudessem se constituir numa referência para mudanças significativas a serem priorizadas pelo poder público e a sociedade.

Nessa direção, o ponto de partida prático, em finais de 1987, se deu no Encontro Estadual sobre a “questão do menor”, tendo por objetivo uma nova política de promoção e defesa dos direitos das crianças e jovens no Estado de Alagoas. Essa iniciativa surgiu a partir da antiga FEBEM como uma

primeira pressão contra a política assistencialista e setorizada que vigorava sob os princípios do Código de Menores. A essência é que, numa crise profunda do sistema de proteção, abriam-se perspectivas de mudança no comportamento político no âmbito do órgão gestor estadual. A consumação dessa tendência, contudo, apontava em seu conteúdo social para o que se configurava como possível: reformas e reordenamentos qualificados. Essas perspectivas foram sendo delineadas no ano seguinte, através das articulações iniciadas entre os órgãos estaduais gestores da política e a Pró-Reitoria de Extensão da UFAL, para o cumprimento de um programa comum com o objetivo de evitar o aumento da “delinqüência” e, ao mesmo tempo, politicamente não permitir ao Estado a “conquista ingrata” de futuro título de primeiro lugar, no país, em número de menores abandonados, conforme fora difundido na imprensa local.

Se o engajamento da academia nesse processo assumia a conotação explicitamente política, os caminhos discutidos e priorizados recaíram nas consequências mais evidentes postas pelos organismos governamentais: em nível estrutural, a falta de continuidade dos trabalhos institucionais, dada a dependência absoluta dos programas às verbas federais e, em nível de orientação praticista, efetivar parceria para uma análise das situações, um retrato socioeconômico de crianças e de suas famílias, enfocando os fatores geradores de migração, de delinqüência, de desintegração do menor no convívio familiar, permitindo encontrar caminhos de melhores condições de vida para os que perambulam diariamente nas ruas. Preliminarmente, eram visualizados pelos órgãos um amplo programa de profissionalização com formação de microempresas de apoio aos menores trabalhadores e atividades de atenção que evitassem o internamento e permitissem a sua manutenção na família e na comunidade.

Daí iniciamos os primeiros passos de formação do Núcleo Temático enquanto órgão suplementar da universidade de estudo, pesquisa e assessoria à política da infância e adolescência no Estado, e espaço de intercâmbio entre as diversas instâncias de atendimento a crianças e adolescentes, constituindo-se, desse modo, em grupo multidisciplinar e interinstitucional, inter-relacionando UFAL/Sociedade com estudos sobre temas específicos que, com a produção de conhecimentos, propiciassem respostas às demandas sociais.

Viver nesse processo social a partir daí representava uma ação embrionária, desafiante e não

sem a presença de movimentos contraditórios, à medida que se iniciava um processo de aproximação com as entidades privadas e organismos estatais. Isto porque, por exemplo, de um lado, a tônica da prática entre eles era tradicionalmente segmentada em termos dos campos de executores e de dirigentes gestores, e da dependência relativa dos primeiros no campo de financiamentos de programas, e de outro, os limites intrínsecos nas formas de condução e luta na política da infância, tendo por eixo a normativa jurídica e as diretrizes da política nacional. E, coube-nos, então, em abril de 88, convocar o conjunto das instituições para um debate sobre as perspectivas de construção de proposta tendo como referência a realidade institucional e as condições de vida de crianças e jovens. Junto à convocação seguia um roteiro com itens de caracterização dessas entidades a serem preenchidos e apresentados por cada uma delas, como primeira iniciativa para se ter uma configuração geral dos objetivos, setores e campos específicos de atuação. As reuniões subsequentes, durante esse mês, contaram com um grande número de entidades e tiveram como conteúdo o estudo das perspectivas desse grupo recém-formado, no qual foram definidos como pontos centrais: redefinição da política com diretrizes para a melhoria da qualidade de vida dos segmentos de meninos e meninas vulnerabilizados; o resgate da globalidade a partir de estudos específicos nas áreas de saúde, educação, trabalho; a discussão da abrangência, objetivos, práticas institucionais e entraves dos órgãos, estudos de temas e estruturação do Núcleo e a realização de pesquisa sobre a realidade do “menor”. Quanto às dimensões do Núcleo, a proposição básica foi estruturada em função de: criar um espaço de estudo e debate sobre a “questão do menor em Alagoas”, fomentar o interesse pela temática na comunidade universitária e na sociedade, caracterizar as dimensões da política local, produzir subsídios teóricos que propiciassem a compreensão da realidade de crianças e adolescentes, e realizar eventos, seminários, cursos ampliando os processos de análise e de atuação dos organismos da política de atendimento.

Nessa fase formativa houve, também, as apresentações dos programas e trabalhos que eram desenvolvidos nas diversas instituições da capital e do interior do Estado, integrantes da política de atendimento a crianças e jovens, através de seminários internos no Núcleo. Essa atividade era acompanhada de debates que proporcionavam o conhecimento sobre a abrangência das ações e de suas especificidades e dificuldades, bem como a troca de experiências e a definição de algumas alternativas em termos de assessoria a projetos de investigação, assumidos por nós durante o processo. As

instituições se dispunham, inicialmente, a integrar o grupo do Núcleo, contudo, foram paulatinamente se afastando das reuniões, muitas até limitaram-se a só apresentar seus trabalhos. Assim, apesar da relativa mobilização efetuada, a ênfase e a garra inicial na composição do grupo foram sendo diluídas, apresentando-se como dado a alternância e ausência expressiva de participação nas reuniões, principalmente das entidades não-governamentais, sob a justificativa de terem muitas ocupações no interior de suas unidades. Todavia, a questão prevalecente era de manutenção das entidades, a captação de recursos e/ou doações como atividade essencial. O espaço do Núcleo não se colocava como prioridade porque não ofertava possibilidades de recursos ou financiamentos de que necessitavam, apesar de contarem com outras dificuldades além da sobrevivência financeira, relacionadas na seguinte ordem: falta de estímulo profissional, falta de profissionais, estagiários e assistência técnica e falta de embasamento teórico e pedagógico para o trabalho. E, assim, a tendência praticista impunha-se como dominante, perdendo-se no tempo a dimensão de totalidade das questões imprimidas pela dura realidade de crianças e adolescentes configurada, historicamente, na desproteção e na violência.

A composição do Núcleo ficou restrita a três professores dos departamentos de Serviço Social, Geografia e Matemática Básica, a alunos desses cursos, aos sete profissionais da FEBEM vinculados aos programas dos núcleos preventivos, de intermediação de empregos e das Casas de permanência, aos representantes da Pastoral do Menor, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Secretaria Municipal de Ação Social, Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social, SOPROBEM, Juizado de Menores, Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor/FUNABEM e Centro de Apoio à Criança e ao Adolescente da Vila Brejal. Esse grupo assumiu de forma deliberada e efetiva todo o processo desencadeado nos seminários internos de estudos, dentre outros, sobre a política de bem-estar do menor nas produções oficiais, e temas específicos centralizados nas questões prioritárias da “situação irregular”, como ato infracional, marginalização do menor, educação pelo trabalho, responsabilidade pessoal e penal, o menor de rua, e ainda, na análise dos programas institucionais apresentados pelas entidades e na assessoria à coordenação do Núcleo nos processos de investigação e de ação política no processo constituinte estadual.

Com esse grupo, tivemos grandes experiências marcadas pela séria preocupação com a questão das crianças, mas não sem a presença de conflitos de maior ou menor importância, dada a tradicional

incursão no fazer imediato das suas práticas ou na maneira de ver o mundo sob essa perspectiva. Descobrimos os dons, os talentos, as idéias intransigentes na defesa de suas verdades, em que uns tinham o olhar na rua, na realidade, e outros, na dimensão geral de um planejamento em função dos direitos constituídos. Mas o que sobressaía de essencial é que caminhávamos nas divergências sem deixarmos de ser e de nos pormos nas críticas à política e aos limites da lei, do direito formal. Nisso tudo, buscávamos conquistar alguns espaços permeados por sonhos de melhoria para as crianças, de terem uma vida como gente. Nesses processos, sem dúvida, nos desgastamos, sofremos e construímos com prazer nossas identidades. É certo que também se deram as perdas, tanto é que, desse grupo, hoje, não encontramos, praticamente, ninguém na luta cotidiana. Os anos os levaram para outros caminhos em outros setores institucionais, ou para a aposentadoria com outra dimensão de vida, e ainda para outra vida, como foi a perda de Vanda Ramos, após quase doze anos de convivência e de trabalho, significando a morte de uma geração. Isto porque a grande amiga deixava um vazio de um lugar que não é para ser substituído por outro; um lugar no qual expressava a lealdade com os amigos e, com exatidão, seu compromisso maior com o conhecimento da realidade; sobretudo, marcava esse espaço através de uma crítica severa e contundente às formas de vida de crianças e adolescentes nas ruas e ao tratamento emergencial e assistencialista que caracterizava os programas e serviços estatais e privados. Na coordenação das pesquisas do Núcleo, função que como professora da Universidade assumia com garra até 1997, deixou não só o questionamento e o protesto numa convivência suave e fraterna, mas a direção da necessidade de continuarmos sobrevivendo com novos questionamentos sobre as condições desumanas de meninos e meninas nas ruas, buscando algum eco possível frente a essa dolorosa história.

Por outro lado, sem dúvida, nesses caminhos percorridos grandes foram os avanços atingidos pelo grupo em termos de se sair das esferas específicas de suas práticas e buscar uma visão mais abrangente da realidade de meninos em “situação irregular”, fortalecendo-se nos objetivos definidos de conhecer e questionar a realidade e contribuir para a redefinição da política em nível local. Tanto é que, nos embates e divergências enfrentadas, assumiu posições firmes. A exemplo, lembramos das investidas de transformar o Núcleo em instância de atendimento, de orientação sistemática e capacitação das Entidades Sociais Particulares, ESPS, e de desenvolver trabalho piloto de atendimento

a meninos e meninas carentes e em situação de rua, no *campus* vicinal da Universidade, sugestões estas da Pró-Reitoria de Extensão, coordenadoria dos Núcleos Temáticos e FUNABEM. Nesses momentos, o grupo manteve a posição básica do Núcleo de se voltar para contribuir com as instituições através da produção de conhecimentos a serem apreciados e/ou servirem de referências para a análise, planejamento e intervenção na realidade, tendo aí destaque a lúcida observação da professora Vandinha de que, se o Núcleo se voltasse para o desenvolvimento de atividades com crianças, seria mais uma entidade de atendimento a depender, inclusive, dos convênios com a FUNABEM, perdendo a sua identidade. Contudo, a pressão nessa direção não parou por aí. Posteriormente, a Pró-Reitoria solicitou novamente que o Núcleo desenvolvesse uma ação com os meninos no circo cultural que fora instalado dentro da universidade, sob a justificativa de serem os núcleos órgãos também de extensão da UFAL e, mais uma vez, o grupo manteve a posição priorizada.

Além disso, no exercício dos debates avançava-se na crítica à operacionalidade do Estatuto enquanto “dever ser”. Isto porque as contradições se evidenciavam na realidade brasileira e alagoana, dadas as condições de pleno desemprego, da falta de financiamento para as políticas sociais e assistenciais que estavam sem funcionar nas instituições, da falta de condições no atendimento institucional no campo de medidas de proteção e socioeducativas na unidade de internamento, e de atenção a crianças, adolescentes e suas famílias. E, em termos do reordenamento legal, discutia-se sobre os parâmetros da legislação para a mudança de direção das práticas e os requisitos e entraves na área de qualificação dos operadores, técnicos e funcionários, porque persistiam as ingerências políticas nas transferências de pessoal técnico já qualificado e na falta de fiscalização na operacionalização das políticas sociais. Com efeito, a realidade ensaiava timidamente constituir-se no parâmetro de análise para nosso grupo, ainda que a crítica ficasse restrita à operacionalidade da lei e às consequências sociais mais evidentes, e não aos seus determinantes estruturais. Mas, de qualquer modo, as análises desmistificavam aquela euforia e ilusão da resolutividade das questões sociais pela via dos direitos formais recém-estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Foi nesse contexto de estruturação validado pela divulgação empreendida, principalmente, pela universidade e órgãos governamentais, que aflorou o interesse do UNICEF sobre as perspectivas de ação do Núcleo como instância de articulação e de produção de conhecimentos, propondo parceria de

assistência técnica e apoio a publicações, sob a condição de se ter centralidade em estudos sobre meninas e mulheres enquanto mães. Essa área específica era, contudo, complementar e não privilegiava a dimensão maior definida pelo Núcleo, daí a simples adequação ao perfil sugerido para estudo não ter sido levada adiante. Deu-se prosseguimento intensivo aos estudos sobre os temas que surgiam com vigor no cenário nacional, como Menor/Constituinte, Menor/CLT, Diretrizes da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, Diagnóstico Integrado para uma nova Política (FUNABEM), Programa Bom Menino, o Código de Menores, Situação Mundial da Infância (UNICEF), alternando-se debates sobre experiências e práticas institucionais, e assessoria nos estudos desenvolvidos por profissionais da área jurídica, como o juiz federal e o Curador de Menores.

Nos meses seguintes, demos ênfase à sistematização de dados coletados sobre as instituições de atendimento, obtendo-se um quadro demonstrativo da rede com o diagnóstico dos programas e projetos desenvolvidos no Estado, que se constituiu na primeira produção do Núcleo Temático. O resultado era a corroboração daquilo que as entidades vinham constituindo: programas e atividades, em sua grande maioria, voltados para crianças e adolescentes carentes e não-extensivos aos meninos e meninas em situação de rua, fragilidade de referencial teórico e pedagógico nas práticas institucionais, fragmentação e superposição de ações, estas paralelas e/ou conflitantes, e dificuldades técnicas e financeiras na manutenção dos serviços.

E, em meio ao quadro crítico da política de atendimento diagnosticado, iniciamos a elaboração do primeiro projeto de investigação sobre as condições de vida dos meninos nas ruas da cidade e em unidade de internamento, bem como o estudo documental na Delegacia da Criança e do Adolescente e no Juizado da infância, sobre a ocorrência circunstancial de atos infracionais. A proposta de pesquisa pretendia, desse modo, buscar o conhecimento das situações de “risco social” configuradas no abandono social e institucional. Tivemos, nesse processo, o apoio e colaboração da Pastoral do Menor e do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, especialmente nas definições e encaminhamentos da pesquisa nas ruas. A efetividade dessa contribuição foi também demarcada pelo sentido do compromisso dos representantes dessas entidades com a problemática, por suas experiências acumuladas, e de bons momentos em que transparecia com força a necessidade de explicação e compreensão daquelas vidas marcadas pela destituição das condições fundamentais de

existência. Grande foi o nosso aprendizado nos debates sobre as perspectivas de trabalho, nos sonhos partilhados de mudar uma realidade cruel e perversa, nos quais a dimensão de vida dos meninos e meninas não era naturalizada ou situada pela mera vivência subjetiva daqueles profissionais; pelo contrário, era vista como uma situação social cada vez mais grave indicando a urgência de novas tomadas de posição, muito embora destituídas, ainda, de uma investigação e análise teórica. Nesses momentos, as questões de análise eram carregadas de sentimentos, de sensibilidade que, longe de se colocarem do ponto de vista caritativo e voluntarista, caminhavam para a dimensão de considerar meninos e meninas como pessoas com condições de se porem e de decidirem, e não como marginais e irrecuperáveis ou “cidadãos de segunda classe”.

Fizemos por aí grandes articulações: iniciamos debates sobre a problemática dos meninos e meninas de rua e de possíveis respostas como o Projeto Curumim em 1991, impulsionado pela FCBIA e pela superintendência do Projeto Terra Nova, voltado para o combate à violência, ao uso de drogas, à prostituição, assim como às lutas, ao atendimento qualificado e à melhoria das condições de vida de crianças de rua. Nesse projeto, propunha-se também a investigação anual de contagem e qualificação das situações dos meninos nas ruas, criação de um banco de dados e o funcionamento de uma rede de serviços com atendimento na rua, com casa dia, abrigo noturno, atendimento de saúde, alimentação, escola, geração de renda, capacitação profissional, recreação. E o que restou disso tudo? Além das lutas e do companheirismo diário, apenas a pesquisa sistemática de contagem que continuamos ainda hoje realizando pelo Núcleo Temático. Os sonhos maiores para a reversão da situação de meninos e meninas de rua ficaram no meio do caminho, pois o projeto, por problemas de gestão e de dissidências entre as entidades participantes, foi abortado. Mas continuamos. Só que agora na dimensão forte e efetiva de questionamentos sobre a realidade através de investigações. Nesse momento, a Pastoral era extinta pelo Bispo da Arquidiocese de Maceió; esse grupo se diluiu, migrando em sua quase totalidade para trabalhos comunitários. Continuamos com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e, posteriormente, com o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Zumbi dos Palmares e Centro ERÊ na tarefa de pesquisar sobre as condições de vida dos meninos nas ruas e a violência manifesta na ocorrência de mortes violentas de meninos e meninas de rua, nessa última prestando assessoria na investigação do Movimento.

Isso posto, a atividade de pesquisa se constituiu em linha básica do Núcleo em toda a sua trajetória, como possibilidade concreta de interferir para o questionamento da realidade particular de crianças e adolescentes nas ruas. Apesar desta significação, a impossibilidade de modificação da realidade sempre se colocou como maior, acentuando-se e cristalizando-se no decorrer dos anos: seja devido à ausência de prioridade no interior dos aparelhos políticos com a realidade diagnosticada e continuamente difundida pelo Núcleo, seja também por improvisações de programas, notadamente assistencialistas e sem dimensão de continuidade e de recursos, e devido, sobretudo, à prevalência de ações pontuais e particulares reduzidas à dimensão técnica e burocrática e não às necessidades humanas postas. Assim, nesse campo da infância, configuravam-se continuamente ações emergenciais voltadas para pequenas melhorias, com pouca ou nenhuma direção estratégica de interferência na realidade. E, desse modo, aquele segmento de meninos e meninas abandonados socialmente, que eram caracterizados como pólo privilegiado de atenção e beneficiários por todas as organizações estatais e privadas, na verdade, continuava a vivenciar, de forma direta e com intensidade, experiências marcadas de ausências, de grandes exigências materiais, de repressão, de rotulações e estigmas.

2. As investigações como meio para a constituição de sentido das ações políticas e sociais um caminho (im) possível?

A história de constituição do Núcleo, como vimos, foi demarcada pela busca de conhecimentos sobre as condições de vida de crianças e adolescentes. Nessa medida, ter a realidade como interlocutora constituiu-se para o nosso grupo na alternativa básica para o questionamento das situações concretas e das dimensões políticas e ideológicas assumidas, na área da infância, pelo Estado e a sociedade. E, assim, essa direção bem definida foi marcante e mesmo cotidiana ao longo de toda nossa atuação, sendo a pesquisa visualizada como uma possibilidade de contribuir para transcender aos limites históricos da proteção social, pautados na coerção e no descaso às necessidades humanas concretas de crianças e jovens. Ou seja, de privilegiar as necessidades como horizonte de possíveis respostas do poder estatal e da sociedade diante da violência e desproteção como formas de desumanidades.

O primeiro projeto de investigação “Caracterização do Menor na Cidade de Maceió” foi amplamente discutido no Núcleo por professores, alunos e profissionais das instituições integrantes

desse grupo, Juizado de Menores da Capital, Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor/FEBEM, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Secretaria Municipal de Ação Social, Pastoral do Menor, Fundação de Desenvolvimento de Comunidades/FUNDEC, Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência/FCBIA e, depois de aprovado, foi submetido às instâncias dos departamentos de Serviço Social e Geografia e à Pró-Reitoria de Pesquisa, para seu registro institucional. Um detalhe a se notar nesse processo foi a oposição no departamento de Serviço Social em apreciar e aprovar o projeto, devido a discordâncias pessoais entre a chefia e o nosso trabalho nessa unidade. Contudo, o impasse não impediu a legitimação do projeto, aprovado por unanimidade no departamento de Geografia, e a cessão de sala específica para o trabalho de investigação. Em sua efetividade, as pesquisas iniciadas em 89, tiveram um claro direcionamento: expressar a realidade concreta e cotidiana de crianças e adolescentes nas ruas da cidade de Maceió e daqueles apreendidos pela Delegacia e em unidade de internamento, evidenciando também seus objetivos e trajetórias percorridas na vida social e familiar.

Sistematizamos e divulgamos os primeiros resultados a partir dos dados fornecidos pela pesquisa, inicialmente, com a exposição e questionamento de elementos da realidade de meninos e meninas nas ruas da cidade, tais como: situação familiar, procedência, atendimento institucional, saúde, educação, trabalho, violência e aspirações. A primeira exposição se deu em sessão na Câmara de Vereadores, em 1990, evento programado para discussão com o Legislativo sobre a questão da criança, contando com a presença de grande maioria de entidades governamentais e não-governamentais de atendimento a crianças e adolescentes. O quadro geral apresentado pela pesquisa revelava que 90% das crianças e jovens entrevistados possuíam referenciais familiares e, destes, 38% viviam nas ruas. Os demais mantinham vínculos familiares com residência nos bairros periféricos, destacando-se, especificamente, Jacintinho (27%), Vergel do Lago (13%), Benedito Bentes (15%) e o conjunto Virgem dos Pobres, que abrigava os flagelados da cheia de 1988. No tocante à cobertura assistencial, verificou-se que 73% dos meninos e meninas nas ruas não estavam vinculados a programas assistenciais, constituindo-se, assim, em grupo de “situação de risco” à medida que permaneciam nas ruas com condições múltiplas de privação e de não-atendimento às suas necessidades básicas fundamentais. Resultados similares foram atingidos com relação à educação: 88,5% das crianças e jovens nas ruas, na

faixa etária entre 8 e 17 anos, estavam fora do sistema escolar. Nesse segmento sem acesso ao ensino obrigatório foram apresentados pelos meninos e meninas como principais motivos: a falta de documentos para fazer matrícula, falta de vaga, falta de escola, falta de dinheiro, necessidade de trabalhar, porque estava fora da idade e não podia pagar escola particular. A pesquisa apresentava ainda que 64% das crianças e jovens desenvolviam uma atividade remunerada, sendo as mais freqüentes as de vendedores ambulantes, lavadores de carro, carregadores, biscoateiros e pedintes, e destes, 56% com jornada diária de 8 a 16 horas. Por outro lado, observou-se que a rua, além de local de trabalho, apresentava-se como espaço de lazer, de convivência e de aquisição de conhecimentos num confronto direto com a violência e formas de discriminação. A remissão à violência nas ruas foi também retratada por 75% dos meninos e meninas, principalmente pela ação policial nas apreensões e permanência na Delegacia de Menores e na FEBEM, sendo submetidos a maus-tratos, espancamentos, bolos, choque e pau-de-arara e às péssimas condições de alimentação, de higiene (“com mijos de rato, baratas e cheiro de urina”) e de alojamento, por dormirem no chão. As experiências vivenciadas por apreensões com drogas (30%), roubo (26%), desordem (22%) e 17% por suspeita de furto, foram qualificadas, por eles, como péssimas, devido não só a alguns motivos que consideravam injustos para a prisão, como também pelo tratamento desumano recebido. Por outro lado, em relação à violência nas ruas essas crianças e jovens expressaram seus medos: ser preso, morrer, engravidar, passar fome, tomar drogas, doença venérea, de ladrões, de outros maloqueiros, de nada, de viver, de deus, de lobisomem e bicho da meia-noite. Desse modo, evidenciava-se em seus medos o entrelaçamento entre fantasia e realidade, demonstrando que mesmo submetidos à crueza da vida bem cedo, não conseguiam eliminar a criança que existia em cada um.

Basicamente, não foram tiradas proposições frente a essa realidade, resumindo-se o evento à socialização de informações sem nenhum impacto imediato. Todavia, nesta primeira aproximação sistematizada da realidade de meninos e meninas em situação de rua destacou-se o questionamento de uma entidade não-governamental quanto aos dados apresentados, evidenciando que não era novidade essa situação para as instituições de atendimento, que já detinham esse conhecimento em suas práticas, pondo assim em questionamento a relevância da investigação, visto que até aquele momento os subsídios do senso comum eram a referência fundamental das suas ações institucionais e das da

sociedade. O impasse gerado pela polêmica, para nós pesquisadores suscitou explicações, que foram aceitas pelos presentes, em torno das diferenças que se colocam entre inferir-se unicamente pelo conhecimento do senso comum, e a partir do conhecimento gerado na investigação constatando as singularidades das situações em determinado período histórico, podendo ou não estas virem a subsidiar o encaminhamento de respostas às questões concretas evidenciadas. O fato em si, se por um lado não punha em xeque a própria realidade, por outro, nos mostrava, pela primeira vez, o desafio e a difícil tarefa de se trabalhar com órgãos e entidades que historicamente já detinham um conhecimento prático e o poder na execução da política da infância. E, nessa medida, impunha-se a cultura prevalecente do praticismo imediato, já evidenciada na evasão gradativa das entidades nos processos de estudo do grupo temático.

É certo que, em nossa caminhada, não faltaram incidentes como esse; também contestações aconteceram e continuam acontecendo, demandando questionamentos, impasses e posicionamentos críticos, principalmente, quando nos defrontamos na construção de alternativas políticas para a condução e/ou gestão da política da infância em nosso Estado. Frente a esses processos, assumidos durante o nosso percurso na coordenação do Núcleo, parece-nos até que os contraditores sentem-se espicaçados frente às possibilidades de mudanças que podem vir a ameaçar a sobrevivência do poder e os seus privilégios e, desse modo, se voltam para tentar apagar a luz, para que não se possa avançar, nem sequer em nível de simples reformas.

Nesses confrontos vêm se verificando retrocessos, novos recomeços marcados por distensões que, sem dúvida, contribuem para postergar possíveis saídas qualificadas de atenção a meninos e meninas em situação de rua. A tônica da tendência fundamental tem sido a retirada das ruas, devido à exacerbação visível da problemática que demonstra claramente os frágeis contornos na sua “administração” pelo Estado. E aí, algumas iniciativas desenvolvidas, popularmente denominadas de “arrastão”, se constituíram, no decorrer dos anos, sem nenhum êxito, pois faltava, em todas elas, uma clara direção estratégica, resumindo-se a uma atividade prioritária do Estado de, junto com a polícia, retirar os meninos das ruas sem a possibilidade de oferecer medidas de proteção social. Presenciamos e nos opusemos a todas essas investidas, sem, contudo, a menor condição de interferência, pois os meninos eram retirados à noite e permaneciam até a manhã seguinte no Juizado, à espera de

encaminhamentos para instituições que, em grande maioria, não se dispunham a atendê-los. Desde 1997, essa ação vem sendo, de forma intensiva, privilegiada. Nesse ano, quando se aproximavam as eleições, fomos convidados a participar de mais uma “operação” e, junto com outras instituições, fizemos frente contrária à ação e propusemos a elaboração de um projeto que pudesse vir a subsidiar alternativas de proteção social aos meninos e meninas em situação de rua. Todavia, a proposta não foi aceita pela Secretaria de Trabalho e Ação Social, que, com a polícia militar, efetivou o “arrastão”. Os meninos foram levados para um programa do Estado, o Plantão Social, no qual eram fornecidas roupa, alimentação e atividades recreativas e jogos de dominó. Sem alternativas pedagógicas de atenção, em pouco tempo fugiram, retornando às ruas. A última investida, em 2002, foi abortada em plena ação, quando as crianças se rebelaram e morderam os técnicos responsáveis que tentavam levá-las para o Conselho Tutelar.

Na medida da expansão e progressão das pesquisas desenvolvidas, fomos também solicitados para discutir seus resultados nas salas de aula da UFAL, em especial, relacionadas às disciplinas Pesquisa em Serviço Social e Política Social, o que veio contribuir para o processo formativo dos alunos e para a inserção deles em atividades de pesquisa e extensão, privilegiadas naquele momento pelos Núcleos Temáticos, entendidos, pelas instâncias superiores da universidade, como meios de “oxigenação” e de articulação da UFAL com a sociedade. Os resultados também foram solicitados e debatidos com a Cúria Metropolitana de Maceió e o Movimento Familiar Cristão, instâncias que historicamente vinham se pondo a serviço do atendimento assistencial a meninos e meninas em situação de pobreza e de carências generalizadas. A Cúria já desenvolvia o trabalho nas ruas com a Pastoral do Menor e estendia a ação com a iniciativa piloto de atendimento aos meninos de rua, através da criação de uma horta no município circunvizinho de Marechal Deodoro, daí o interesse em se apropriar dos conhecimentos da pesquisa para subsidiar os trabalhos. Quanto ao Movimento Familiar Cristão, apresentava a perspectiva de desenvolver um trabalho com menores no bairro periférico do Jacintinho, conhecido como local que concentrava uma população pobre e indigente, e para tal investida solicitou assessoria do Núcleo na ação pedagógica; e esta foi assumida pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, entidade integrante do grupo e responsável pelos processos de articulação das propostas de atenção a esse segmento.

Nesse momento, a exposição da realidade evidenciada nas pesquisas foi também solicitada pela mídia local, oportunidade em que discutimos em emissoras de rádio e televisão os indicadores sociais do quadro de desproteção social de meninos e meninas nas ruas. Essa ação, se por um lado difundia pela primeira vez resultados empíricos sistematizados, por outro se colocava como espaço político aberto para o conhecimento da realidade pela sociedade, pelo poder público e organismos gestores da política da infância. E, a partir daí, o Núcleo foi se tornando a instância de referência para discussões sobre a temática.

Os eventos cotidianos mais significativos, nesse período inicial, foram definidos a partir dos seminários internos do Núcleo, nos quais os estudos sobre a conjuntura nacional e o movimento pela estruturação de nova legislação, esta para regulamentar os dispositivos da Constituição Federal em seus artigos 227 e 204, geravam decisões e definições de articulações em nível dos poderes executivo e legislativo. A ação política foi desenvolvida através de contatos com deputados estaduais para debates no Núcleo sobre a Constituição Estadual e seu regimento interno, com vistas a, basicamente, duas frentes de intervenção: a primeira, de viabilizar o acesso e conhecimento dos caminhos a serem percorridos pelo nosso grupo para formulação e incorporação de texto jurídico sobre Constituinte Estadual e Menor, a ser apresentado através de emendas populares; o segundo, fomentar e propiciar o apoio e compromisso dos deputados com a área da infância e na formação de um comitê central para interferência no processo constituinte. Nesse processo, contamos também com a assessoria de juiz federal sobre o que a Constituição Estadual poderia incorporar na área da infância e da juventude, definindo-se algumas diretrizes a serem priorizadas na proteção à família, criança e adolescente: estabelecer o compromisso do Estado com a proteção da criança e do adolescente, estabelecer percentuais da receita estadual para programas assistenciais, estabelecer na Comissão Jurídica a participação de membro especializado na área da criança e garantir mecanismos de cumprimento das leis nessa área. Na mesma direção foram também realizados contatos e reuniões com representante da Câmara Municipal sobre a Lei Orgânica Municipal, discutindo-se sobre propostas no capítulo de Seguridade Social, a serem apresentadas e encaminhadas para a criação e efetivação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Nesse movimento, com a participação direta das entidades componentes do Núcleo, com destaque para o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua,

presenciou-se como resultado a inclusão nas duas instâncias legislativas, em 1989, dos textos propostos sobre a regulamentação da proteção social consubstanciados na Carta Constitucional, que, em seus desdobramentos, foram significativos para a condução dos processos posteriores de implantação do Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, instância colegiada de instituições governamentais e não-governamentais responsável pelo impulso na criação e estruturação dos Conselhos de Direitos e Tutelares no Estado.

Merece referência, nesse período, a atuação do nosso grupo do Núcleo em eventos diversos como o Seminário sobre a Criança e o Adolescente na Nova Ordem Constitucional, FUNABEM/FEBEM, no Encontro Norte/Nordeste Fórum Estadual da Política da Criança e do Adolescente, FEBEM/UNICEF, Seminário Criança Prioridade Brasileira, FEBEM/FCBIA, voltados para o debate sobre o redimensionamento da política para a infância. Enquanto isso, a problemática dos meninos e meninas nas ruas, campo de atenção e atendimento da Pastoral, Movimento e FEBEM, vez que a maioria das demais entidades estava centralizada no atendimento aos carentes, apresentava exigências de enfrentamento imediato que, assim, passam a ser objeto de discussão no Núcleo: a violência contra os meninos nas ruas, os problemas de ocorrências de atos infracionais, a convivência diária com drogas e, além dessas expressões da realidade, incluíam-se no debate os entraves relativos à “partidarização” das instituições impossibilitando um trabalho unificado com meninos e meninas nas ruas, a falta de capacitação teórico-pedagógica para esse trabalho de rua e a ausência de apoio e sensibilização do poder público.

No sentido de fornecer subsídios para estudos e ações específicas no campo da grave problemática das crianças e adolescentes nas ruas, realizamos a pesquisa sobre a ocorrência circunstancial de atos infracionais na Delegacia do Menor, em finais de 1989, cujos resultados foram difundidos em encontros locais (1990) e nacional (I Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Brasília/1989). O estudo realizado revelou que no período analisado, janeiro a junho de 1988, foi registrado um total de 1.059 apreensões, correspondendo em média a seis crianças e jovens apreendidos diariamente. Em grande maioria, as infrações foram cometidas por adolescentes do sexo masculino, 86%, na faixa etária de 12 a 17 anos, e em 14% dos casos, por meninas. Na análise dos dados coletados sobre os atos infracionais praticados pelos adolescentes, constantes nos registros da

Delegacia, verificou-se que o maior índice recaiu nos atos de furto, com o percentual de 48,8%, e os demais em lesão corporal, agressão, roubo, desordem e uso de drogas. Como grave situação foi diagnosticada a elevada ocorrência de apreensões por reincidências na prática de infrações, perfazendo 63% dos casos, permitindo inferir que a esses adolescentes não vinha sendo prestado atendimento ou medidas de proteção social que possibilissem o não cometimento de novos atos infracionais. Essas referências, contudo, não chegaram a ser analisadas no âmbito da política de atendimento, visto que a fragmentação e a dispersão das ações institucionais não abriam possibilidades de articulação coordenada diante dessas situações de atos infracionais.

Foi nesse contexto demarcado pela inexistência de estratégias e alternativas por parte do Estado e das entidades de atendimento diante das formas de existência desumana nas ruas e, ao mesmo tempo, pelo desencadear do movimento de implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que aflorou, em finais de outubro de 1990, a denúncia das mortes de Biro-Biro e Possidônio, dois adolescentes que viviam nas ruas de Maceió. Severino da Silva, o Biro-Biro, e Possidônio de Araújo eram meninos que desempenhavam a difícil tarefa de sobrevivência num espaço social desprovido de tudo, contudo “não tinham nenhum registro de ocorrência nos órgãos de referência policial e judiciária. Nesse período participavam de atividades políticas/pedagógicas promovidas pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Foram executados a tiros e seus corpos encontrados num canavial da Mata do Rolo em Rio Largo”. O extermínio, conforme evidencia o referido relatório, foi “denunciado “na Décima Sexta reunião do Fórum de Debates sobre a Implementação do ECA em Alagoas, que contou com a participação de várias entidades, tais como: associações de moradores, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, FEBEM, FUNABEM, SOPROBEM, SERBEM e UFAL/Núcleo Temático do Menor em Alagoas”, e, a partir daí essas entidades realizaram ato público e cobrança de providências às autoridades para identificação e responsabilização criminal dos agressores, bem como ações para evitar novos assassinatos. Isto porque na reunião do Fórum o Movimento divulgara uma relação de outros 30 adolescentes que estavam “marcados para morrer”. Todavia, apesar da intensa divulgação na imprensa local e da mobilização da opinião pública, os assassinatos ficaram impunes, pois os organismos estatais de investigação e segurança pública não chegaram nem mesmo a identificar e apontar os responsáveis.

Ao mesmo tempo que se agravaava a situação de insegurança e medo das crianças e adolescentes que viviam nas ruas, o fenômeno das ocorrências de violência, de atos infracionais e de abandono institucional se estendiam. Esse fenômeno, na orla marítima, era considerado pelos proprietários das barracas como prejudicial, à medida que importunava os turistas e usuários em geral, vindo a gerar solicitação de providências dos barraqueiros à EMATUR, as quais eram encaminhadas à Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor/FEBEM, órgão executor da política nacional para a infância e adolescência, dando origem a um projeto específico de intervenção dessa entidade. Esse projeto voltava-se para “possibilitar o resgate da dignidade do menor através do conhecimento de sua própria história e de ações específicas de atenção, e de sensibilização da população para a problemática das crianças”. Dessa forma, foram estruturadas e operacionalizadas estratégias de: levantamento das necessidades das crianças e adolescentes, das reivindicações dos barraqueiros e policiais, bem como ações dos profissionais da FEBEM, em sistema de rodízio, através de unidades móveis para o atendimento e acompanhamento direto às crianças. Todavia, na execução do projeto evidenciavam-se inúmeros impasses entre técnicos, monitores, policiais civis e militares e barraqueiros diante das soluções e encaminhamentos dos problemas de furtos, ameaças, “vadiagem” e violência, tendo como contraponto a dessensibilização da população para a problemática das crianças e jovens. O Núcleo Temático, como instância colegiada da qual a Febem era organismo integrante, foi o espaço primeiro de estudo e debate com os policiais para analisar possíveis caminhos de ação conjunta com a FEBEM. Nessa direção, foi realizada reunião no Núcleo, da qual foi tirado como principal encaminhamento a necessidade de orientação da conduta policial, extensiva aos recrutas, para a atuação frente aos índices das ocorrências circunstanciais de atos infracionais e de reincidências. A partir daí foram encaminhados os encontros de debates e de capacitação dos policiais envolvidos na orla marítima, como tentativa de articular ações de um trabalho mais humanizado e consistente com os meninos e meninas, esboçando-se nesse processo, ainda de forma embrionária, a análise sobre a cristalização dos estigmas e a situação de reincidência dos meninos com a totalidade da vida social, enfocando-se a problemática da fome e da exclusão, gerada pela estrutura social. Isto porque se apresentava como entrave substancial o reforço do estigma de infrator como traço de personalidade e, assim, os meninos e meninas autores de atos infracionais eram considerados como casos irreversíveis.

É importante salientar que os desdobramentos desse processo de capacitação dos policiais civis e militares foram retomados em meados da década de noventa, atingindo-se como avanço a inclusão na Academia de Polícia Militar de disciplina sobre os direitos de crianças e adolescentes e de formação para atuação no campo de atos infracionais. Desse modo, os direitos estatutários passavam a se constituir como referenciais para dimensionar uma nova ação da polícia, como de todo vinham se definindo os reordenamentos institucionais, a partir da promulgação do Estatuto. Quanto à continuidade do projeto da FEBEM, no ano seguinte, 1990, evidenciavam-se sinais de esgotamento devido à falta de apoio dos dirigentes do próprio órgão público para o funcionamento da unidade móvel e para a estruturação de base física, através da abertura de uma casa de permanência para atendimento especializado às crianças e adolescentes, a qual contaria, inclusive, com o apoio da associação dos proprietários das barracas. Assim, sem condições efetivas de atendimento aos objetivos previstos e às demandas, a operacionalização do projeto foi suspensa, pondo em evidência, mais uma vez, a tônica da descontinuidade no campo da proteção social a meninos e meninas em situação de rua.

Por outro lado, no âmbito da violência contra crianças e adolescentes, a situação era retratada pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, entidade que tinha como principal objetivo articular as ações estaduais nessa área, apontando como proposta a criação de um Comitê Contra a Violência. As denúncias do Movimento foram apresentadas em reunião com as entidades de atendimento, na Delegacia Regional do Trabalho, tendo como interlocutores os meninos em situação de rua. Nessa ocasião, o maior destaque colocado pelos meninos e meninas foi a violência a que eram submetidos nas ruas e nas instituições, por policiais e monitores, especificamente, espancamentos, bolos, alimentação deficiente quando estão recolhidos, humilhações e outros castigos físicos. A partir dos contundentes e cruéis depoimentos, apontaram como maior necessidade um colégio para meninas e “maloqueiros de rua”, onde pudesse trabalhar, aprender um ofício e ter onde ficar para morar, ou seja, onde pudesse estudar e trabalhar e não houvesse violência. Essa realidade, ao tempo que evidenciava elementos de permanência e continuidade dos processos de repressão, punição e coerção, imprimidos historicamente pela política regida pelo Código de Menores, expunha a configuração explícita de um quadro de desumanidades, expresso na violência institucionalizada. Por outro lado, era evidente a falta de proteção e de um programa de abrigo ou casa de permanência “sem violência”, conforme já se esboçara no trabalho da FEBEM na orla marítima, sem sucesso.

O Comitê contra a Violência foi constituído pelos organismos governamentais e não-governamentais representados no Núcleo, tendo também a colaboração efetiva do Conselho da Mulher apresentando subsídios da experiência sobre a formação desse Conselho, o que gerou a ampliação do comitê num fórum de debates sobre a infância e a posterior criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No campo da luta contra a violência despontava também como significativa a ação da Pastoral do Menor com as crianças e adolescentes em situação de rua, através da qual foi iniciado um trabalho sistemático na ilha de Santa Rita, em Marechal Deodoro, que deu origem a um núcleo de atendimento àqueles meninos que desejavam sair das ruas, denominado Projeto Horta. Como projeto pioneiro vinculado à Arquidiocese de Maceió, instalou-se inicialmente de forma precária em terreno da Igreja, onde eram desenvolvidas atividades de lazer, plantio, alfabetização, educação doméstica e venda de picolé nos finais de semana na praia do Francês, sendo posteriormente construída, pela Arquidiocese, uma casa abrigo. A Pastoral iniciou também, nessa época, um trabalho conjunto com a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos da OAB, prestando esta assessoria quanto às questões jurídicas relativas à problemática dos meninos e à prática desenvolvida pelos profissionais. Além disso, integrou-se ao grupo para participar da realização dos Tribunais Nacionais para denúncias semestrais de violências contra crianças e adolescentes no Brasil. No Núcleo Temático, a Pastoral foi presença marcante nos debates, nas pesquisas e assessorando todo o processo de abordagem de crianças. A ação com os meninos em situação de rua foi, contudo, paralisada com a extinção da Pastoral pelo Bispo da Arquidiocese de Maceió, em abril de 90, com a decisão de privilegiar trabalhos alternativos voluntários com as folclorinas, de formação essencialmente religiosa, através de ações comunitárias ligadas às paróquias, na periferia urbana. O novo rumo da Arquidiocese tinha como pano de fundo a distensão ideológica entre os militantes da Pastoral e a Igreja, vez que se propunham a uma ação política de organização e conscientização das crianças e de mobilização da sociedade, ultrapassando a dimensão restrita à evangelização e à catequese, priorizada pela Igreja. Discutimos essas questões no Núcleo Temático e, devido à relevância do trabalho desenvolvido nas ruas, o Movimento de Meninos e Meninas de Rua foi solicitado para assumir o trabalho desenvolvido pela Pastoral, no centro da cidade.

Especificamente, acompanhamos as ações do Movimento que se centralizaram na organização

dos meninos e meninas de rua e em atividades específicas de esporte e lazer. Na primeira, o processo de reflexão e organização com os meninos resultou na participação deles na IV Assembléia Nacional do Movimento de Meninos e Meninas de Rua em Brasília, 1990, e nos Encontros Estaduais com discussões sobre o Estatuto, organização dos meninos, brincadeiras e passeatas. E, ainda, na elaboração e difusão do jornalzinho *Com Licença: Vamos à Luta*, onde denunciavam a realidade de vivência nas ruas, em especial, a violência sofrida através de espancamentos por policiais e guardas mirins, prisões injustas sem mandato judicial, tentativa de estupro, os preconceitos sofridos, seus anseios “por uma vida mais justa e ser respeitados como gente”, bem como expressavam agradecimentos aos educadores do Movimento e a grupos de pessoas físicas que distribuíam duas vezes por semana, já naquela época, sopa, pão, café e lençóis nos locais onde dormiam.

De forma particular, a problemática de ação repressiva dos policiais mirins apresentava-se como um fato novo. Eram meninos, moradores da periferia, recrutados e treinados na função de guardas mirins em uma entidade não-governamental dirigida por um policial, recebendo fardamento e posterior contratação pelos comerciantes de lojas do comércio e do mercado municipal para manterem a ordem, evitarem pequenos furtos e prestarem apoio na repressão aos meninos de rua. O Núcleo tomou posição com a FEBEM, MNMMR e FCBIA para convidar os mentores da polícia mirim para um debate e estudo desse trabalho alternativo. Contudo, essa iniciativa não teve impacto algum, pois, após os debates esse grupo paramilitar continuou a atuar, principalmente no centro comercial e no Mercado da Produção. Até finais de 93, já se constituíam em cinco batalhões mirins e juvenis com idades de 12 a 17 anos, desenvolvendo atividades de vigilância patrimonial e policiamento para dar segurança aos comerciantes, adotando inclusive regras hierárquicas rígidas e uniformes em serviços específicos de prender, reprimir, espancar e perseguir meninos em situação de rua. Estavam sujeitos à mesma disciplina dos quartéis e patrulhavam as ruas de segunda a sexta-feira durante todo o horário comercial, ora patrulhando, ora parados nas portas das lojas, como se fossem “sentinelas”. Após uma série de denúncias de envolvimento desses “soldados mirins” em vários conflitos, a ponto de um juiz estadual proibir que usassem cassetetes ou qualquer tipo de arma, o presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança denunciou essa situação à OAB e pediu à Procuradoria da República a extinção dos cinco batalhões, convencido de que por trás dos meninos estavam adultos oportunistas, que usavam o

clima de insegurança como meio de ganhar a vida. Denunciava também o presidente do Conselho que os “soldados dos batalhões” da polícia mirim faziam prisões arbitrárias e não podiam ser responsabilizados, porque eram menores e, por outro lado, esses batalhões juvenis só tinham obrigações e não dispunham de garantias trabalhistas, o que infringia o Estatuto da Criança e do Adolescente. E, além disso, os meninos não estavam preparados para lidar com situações de emergência. O mais curioso nesse cenário era que um batalhão denominava-se Batalhão Denilma Bulhões e tinha a primeira-dama de Alagoas como madrinha, embora não tivesse ligação direta com o governo.

Nesse campo da infância pobre e em situação de vulnerabilidade nas ruas, imperava, efetivamente, a descontinuidade e desconstrução dos trabalhos desenvolvidos, sobressaindo como questão prevalecente a direção fragmentadora dos dirigentes, a falta de apoio do poder público, caracterizando um descompromisso evidente com a realidade. Tanto é que as iniciativas eram extremamente diluídas em ações pontuais, sem perspectiva de objetivamente se porem em nível de reformas ou de pequenas modificações das situações concretas. O trabalho institucional assumia, desse modo, a feição burocratizada, essencialmente técnica e hierarquizada em ações pontuais, no qual cada profissional fazia a sua parte com a criança.

Vejamos alguns fatos que expressavam a inconstância de ações e o alcance limitado aos efeitos da realidade de meninos em situação de rua. Na efervescência dos processos de modificação da legislação, do movimento em defesa dos direitos de crianças e adolescentes consubstanciados na Carta Magna, vivíamos no Núcleo um período de intensas solicitações. Além de nosso envolvimento na ação política do Comitê contra a Violência para a criação de órgão de defesa de direitos de crianças e adolescentes e das pesquisas desenvolvidas, várias linhas de atuação despontavam enquanto indicações das instituições nas áreas que se apresentavam como cruciais, como sejam: AIDS, drogas e atos infracionais. O Juizado da Infância apresentava como demanda de algumas entidades um trabalho com crianças e jovens sobre AIDS, para o qual identificamos a possibilidade de articular com os estudos desenvolvidos pelo Centro de Ciências Biológicas da UFAL; contudo, as entidades optaram pela realização de encontros operacionalizados com exposição e debate com crianças e adolescentes sobre o tema, pontuando-se, assim, a abrangência da atividade em nível de socialização de

informações. No campo das drogas foi priorizada a indicação de um projeto conjunto sobre Violência e Saúde do Menor no Estado, objetivando sensibilizar a sociedade para as questões sociais da infância e da juventude, culminando com a realização de um curso de “Treinamento à Prevenção ao uso de Drogas”, em maio de 90, patrocinado pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência/FCBIA/AL, não atingindo, especificamente, o enfrentamento das condições concretas de convivência cotidiana das crianças e jovens com as drogas nas ruas.

Por outro lado, sob o impacto inicial das proposições do governo Collor na área da infância e da juventude, despontava através do Ministério da Justiça a perspectiva de realização de um projeto específico para a criação de um Centro de Referência para Prevenção e Tratamento de usuários de drogas. No entanto, a estruturação do projeto que envolveu durante várias semanas técnicos de diversos órgãos governamentais e não-governamentais, inclusive do Núcleo Temático, e contou com a assessoria de profissionais do Ministério da Justiça, permaneceu no campo das intenções e não chegou a ser efetivada. Frente aos esforços despendidos e da crença do nosso grupo na possibilidade de efetivação de um serviço qualificado para crianças e adolescentes usuários de drogas, restou aquela sensação do tempo perdido e da impossibilidade de introduzir mudanças na realidade. E, do mesmo modo, a ênfase na temática do “menor infrator” restringiu-se à capacitação de técnicos e profissionais através de seminário promovido pela FCBIA. Desse modo, os questionamentos postos pela realidade de crianças e adolescentes em situação de desproteção nas ruas, e visualizados nas pesquisas do Núcleo, não adquiriam prevalência direta para a política de atendimento, preservando-se a continuidade dos programas assistenciais, em grande maioria para crianças e jovens carentes das periferias. Estes programas, em grande parte financiados através de convênios pela FUNABEM, assumiam conotações e prioridades definidas pelas entidades, com maior expressão em trabalhos de alfabetização, lazer e atividades de geração de renda, de que são exemplo os cursos de artesanato para meninos e de flores para meninas. Assim, a linha prioritária incidia na ocupação das crianças nessas atividades e na educação de cunho comportamental, com o aporte financeiro do órgão gestor devido à insuficiência de recursos financeiros das entidades e da tradicional situação de não conseguirem se gerir sozinhas.

3. Entre os princípios do “novo” e a realidade

Nos itens anteriores, sistematizamos traços gerais que marcaram, num primeiro momento, a vida e as lutas para a compreensão das situações concretas da infância e da juventude e por ações efetivas diante de suas condições de vida desumanas e violentas, enquanto uma exigência prioritária na direção de abrir caminhos para novas alternativas políticas e institucionais pelo Estado e pela sociedade. A partir da exposição de algumas incidências históricas requeridas para a exploração do nosso tema, perseguimos a análise de aspectos decisivos desse percurso que nos permitiu evidenciar de que modo se objetivaram as proposições e alternativas de atenção do Estado e das entidades de atendimento. Neste sentido, é essencial nesse momento sublinhar dois pontos fundamentais. O primeiro: argumentamos que o campo da política da infância foi se constituindo predominantemente determinado por práticas políticas que, mesmo voltadas para a negação do velho sistema de proteção, preservavam as linhas anteriores de fragmentação e descontinuidade de programas e projetos convertendo as ações institucionais em instrumentos não de luta concreta contra a situação de abandono e violência de vida de crianças e adolescentes, mas essencialmente determinadas na administração de algumas melhorias parciais, desarticuladas e, sobretudo, descontínuas. Segundo: parece-nos importante retomar que o desnudamento das situações concretas e das necessidades como meio para operar mudanças viáveis na realidade social não se constituiu em elemento fundamental na determinação de orientações estratégicas, principalmente frente às demandas postas de vivência nas ruas, de ocorrência de atos infracionais e, sobretudo, do extermínio de meninos em situação de rua.

Com esse processo, acentuava-se a disjunção entre as práticas e os preceitos estatutários que, em tese, justificavam naquele momento as diretrizes institucionais e os novos caminhos de proteção social. Diferentemente da forma anterior da política da infância e da adolescência, a política da proteção integral estabelecida na normativa jurídica, Estatuto da Criança e do Adolescente, impunha como exigência o reordenamento das instâncias de gestão e de execução. Sobre os processos desenvolvidos em função dessa determinação da normativa jurídica é que nos deteremos agora na investigação acerca das suas especificidades e na análise dos contornos que demarcaram a estruturação das ações de proteção social.

A partir de meados dos anos noventa foi iniciado um amplo processo de reorganização institucional e do sistema de proteção, cujos elementos mais evidentes foram a criação dos Conselhos de

Direitos, do Fórum DCA e dos Conselhos Tutelares como instâncias e expressão mais forte de atenção frente às violações de direitos expressas em maus-tratos, abandono social e institucional e na violência generalizada.

O ponto de partida para se pensar a estruturação desses órgãos se deu através de projeto do Comitê contra a Violência, como vimos anteriormente, coordenado pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, o qual foi apreciado em reunião do Núcleo Temático, ficando decidido que as informações das investigações realizadas pelo Núcleo fundamentariam os debates e a proposta de criação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e esta seria estudada no Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente, recém-formado pelo nosso grupo. Contou-se nesse processo com o apoio do consultor do UNICEF, professor Luis De La Mora, em meados de 90, efetuando análise com o grupo sobre a situação da criança e do adolescente e as perspectivas de trabalho com base nas diretrizes do Estado brasileiro descentralização e municipalização , bem como das referências estatutárias relativas às responsabilidades conjuntas do Estado, sociedade e da família frente à infância e à adolescência e o papel dos Conselhos como instâncias de poder da sociedade e do Estado para garantir a legitimidade, qualidade e continuidade das ações, na perspectiva dos direitos da criança e do adolescente. A partir daí, o Núcleo assumiu no Fórum a função de elemento articulador, devido às suas dimensões de convergência com as diversas instituições nos processos de estudos, análise das práticas e dos programas institucionais e na produção de conhecimentos.

A formação do Conselho Estadual demandou um longo processo de articulação entre instituições públicas e particulares, de debates e embates de posturas e de forças tensionadas entre o velho paradigma da situação irregular e o estatuto de direitos. As entidades governamentais detinham o poder das informações e colaboravam com documentos nacionais que davam as diretrizes e prazos de estruturação dos Conselhos; as não-governamentais lançavam-se na tarefa de exercitar a participação e subsidiar as decisões a partir das experiências advindas das suas práticas e objetivos de atenção. Contava-se, também, com a assessoria da OAB na confecção do texto da lei, do Conselho da Mulher, especificamente nos caminhos a serem percorridos nas instâncias do poder legislativo e, de representante do poder judiciário e Ministério Público, o Curador de Menores. Em virtude da dificuldade evidenciada pelas instituições em apresentarem propostas objetivas, decidiu-se que

estudariam o Estatuto da Criança e do Adolescente e o anteprojeto do Comitê para subsidiar suas proposições e novas discussões em reuniões subsequentes.

Particularmente, no Núcleo, marcamos reuniões extraordinárias de estudo sobre as perspectivas, diretrizes e dimensões do órgão de defesa de direitos para fazer cumprir o Estatuto. As análises, pautadas na realidade de meninos e meninas nas ruas e no trabalho das instituições e em seus limites no atendimento assistencial e nos parcos orçamentos, subsidiaram o texto que elaboramos para debate no Fórum. O ponto alto de justificação para a ação do novo órgão de defesa de direitos ateve-se à realidade de meninos e meninas, abstraída das pesquisas. Essa compreensão e defesa que assumimos, permeou todo o documento que elaboramos, com o apoio dos membros do Núcleo, “Reflexões sobre a Implantação de Órgão de Defesa da Criança e do Adolescente em Alagoas”, que apresentamos no Fórum para o debate. A síntese da proposta apresentada centralizava-se no referencial analítico da realidade de meninos e meninas nas ruas, sem referência aos aspectos relevantes dos estudos na Delegacia de Menores, no Juizado de Menores e no Centro de Ressocialização de Menores, muito embora estes estivessem indiretamente referidos porque os meninos e meninas em situação de rua compunham o universo de tramitação e atendimento daquelas instituições. A exposição apontava para o dimensionamento de diretrizes para ações a serem priorizadas no âmbito das políticas social e assistencial, considerando-se como fundamental a perspectiva de comprometimento com a realidade local de crianças e adolescentes, ou seja, as exigências postas pelas situações concretas. Esse documento serviu como referência para as instituições pensarem a direção do órgão de defesa a ser criado.

Esse período foi também caracterizado por movimentos centralizados na capacitação das esferas de gestão e das equipes operacionais, procurando-se imprimir nas práticas as referências do sistema ideológico e político da proteção integral à infância, dotando-as de instrumental necessário para tentar superar as bases assistencialistas e coercitivas do modelo anterior. A FEBEM e a FCBIA muito investiram nesse campo, deslocando seus profissionais para cursos em outros Estados. Tudo isso num contexto em que se configuravam e expandiam profundas transformações no interior do Estado, em função da crise estrutural do capital; sob os parâmetros da programática neoliberal eram justificados os processos de reestruturação produtiva, a desqualificação das demandas e exigências das

forças sociais subordinadas, bem como das conquistas no âmbito dos direitos sociais, acarretando como consequências o desemprego estrutural, o enorme aumento das desigualdades e a pauperização generalizada. Essas dimensões, estruturalmente, se delimitam no novo padrão societário no qual se reajusta a um patamar mínimo a atuação do Estado no campo social, dentre os outros elementos mencionados, configurando um quadro crítico às formas concretas delineadas nas reformas do sistema de proteção social à infância e à adolescência. Nessa fase, sob a influência das diretrizes políticas da legislação recém-criada, se desenvolveu e se conservou a tendência de colocar como núcleo básico a luta pela implementação dos direitos formais, e não a especificidade das condições postas na realidade de crianças e adolescentes. O vazio das posições retóricas era mais uma vez imprimido e, sob essa base, era impossível chegarmos à concepção fundamentada nos fatos e a uma posição para tentar modificá-los.

É certo que, em meio a esse entrave, nos processos de capacitação e nos seminários tivemos a chance de expor nossas inquietações através de comunicações sobre a realidade, muitas vezes com forte conteúdo emocional, e desse modo, foi se fortalecendo sem reservas a disposição de tentar alterar a vida e a compreensão nesse campo da criança. Como fazer? Havia sérios conflitos naquele tempo. Em maioria, diziam respeito à luta pelo poder que ratificava sobremaneira a direção e os objetivos definidos pelas instituições em seus programas e projetos de atenção às crianças. A luta, assim, não era essencialmente ideológica, visto que apresentava a unidade do discurso em termos dos direitos estatutários, mas se expressava na defesa de projetos específicos daquelas instituições já estruturadas e sem abertura para a atenção particular às situações concretas dos meninos em situação de rua.

A saída se punha pela via do Conselho de Direitos, por sua função prioritária de definir e gerir a política de atendimento no campo da proteção especial aos segmentos vulnerabilizados. E, assim, investimos de forma direta e contundente na análise das situações indicando a urgência de se assumir uma perspectiva de totalidade no tratamento da questão da criança e do adolescente, tendo em vista se ultrapassar a conotação tradicional de fragmentação da criança, ou seja, de seus problemas gerais, que se inserem no âmbito das contradições presentes na própria sociedade. Debatíamos, então, a fragmentação, a pulverização dos recursos, a segmentação dos programas e a descontinuidade destes e as ações desenvolvidas e efetivadas que recaíam em reformulação e recriação de programas em função de situações emergenciais, mantendo-se, assim, a perspectiva funcionalista no trato das questões sociais.

Era difícil caminhar nessa direção de análise contextualizada porque as instituições legitimavam sua função social em atividades constituídas em domínios específicos que, se de um lado buscavam atender aos graves problemas de crianças e de suas famílias, por outro implicavam a superficialidade imediata ou emergencial no trato dos próprios problemas, sem falar nas questões de gerenciamento político nas instituições públicas com o contínuo remanejamento dos técnicos nos programas, ajudando a desativar as ações iniciadas.

No campo da definição do órgão de defesa, Conselho de Direitos, os debates caminhavam melhor, mas às vezes parecia que se retornava às singularidades de cada instituição na defesa de seus objetivos, caracterizando-se, muitas vezes, em um jogo em que cada uma defendia a parte do que fazia com as crianças e adolescentes. O que as reunia no Fórum de debate, com contínuas e muitas vezes prolongadas reuniões, era também a perspectiva de acompanhar o processo de reordenamento instituído pelo Estatuto e a necessidade de formação dos conselhos no prazo determinado pelo Conselho Nacional de Direitos para a criação desses organismos estadual e municipais que seriam, a partir daquele momento, os gestores da política e do financiamento dos projetos. A FCBIA, que assumia a função de financiadora dos programas e projetos, seria extinta, daí a urgência na estruturação dos Conselhos, pois as entidades poderiam correr o risco de ficar temporariamente sem recursos federais.

Nesse espaço, tentamos articular propostas, embora restritas ao nível da política, de se privilegiar as questões de desproteção dos meninos através de políticas sociais básicas de educação, saúde e segurança e de políticas assistenciais onde se pudessem abrir canais capazes de agilizar a articulação entre os órgãos em função da operacionalização efetiva dos programas de proteção especial e de avaliação das políticas existentes e/ou novas propostas. Aí, sem dúvida, o percurso limitou-se à questão da inclusão social, hoje tão pregado e difundido, tendo como suporte maior a legislação instituída dos direitos e o objetivo de tentar tornar legítimos os princípios e as diretrizes estatutárias. Era a proteção e a cidadania pela via dos direitos. Em outras palavras, o caminho seguido era responder à exclusão pela integração, perfeitamente compatível com a ordem e a manutenção do sistema, vez que não se apontava para as expressões atuais da realidade como consequências da questão social derivada das contradições centralizadas na relação capital/trabalho.

Tratava-se, sim, de estruturar um novo sistema de proteção social baseado nos direitos instituídos configurado num caminho de humanismo, no sentido de banir o enraizado tratamento repressivo e assistencialista da política da infância. No trabalho intenso desenvolvido pelo grupo das entidades, a convivência com as diferenças tornava-se um grande exercício, principalmente para a nossa equipe da Universidade. As idas e vindas para se ter os horizontes pautados na realidade, ou seja, desta como ponto de partida, transformavam-se numa tarefa dura e solitária, vez que o trabalho de organizar a proposta de um texto de anteprojeto de lei do Conselho concentrava-se no estudo e exame de documentos nacionais e de propostas de outros Estados. Nisso tudo, sobressaíam, todavia, com grande força, a luta e a união daquele grupo de profissionais que integravam o Núcleo Temático e assumiam aquela direção e os sonhos de imprimir modificações na realidade e nas práticas. Mas os limites pessoais também se impunham e, quando beiravam o limiar da tolerância devido à interferência do poder político e das divergências pessoais e ideológicas, muitas vezes vivenciávamos afastamentos temporários de alguns às reuniões de debate.

O impulso maior se evidenciava, nessa fase, na ação política: era a possibilidade possível. Construímos no Fórum a proposta do anteprojeto de criação do Conselho. Assumimos, em conjunto, os seus desdobramentos ao interferir junto ao Legislativo para a sua aprovação. Sem êxito algum para a criação do Conselho Estadual dos Direitos, pois os inúmeros encaminhamentos junto ao poder executivo estadual esbarraram na dificuldade de conseguir audiência com o governador para apresentar o anteprojeto, acompanhado de abaixo-assinado dos representantes das instituições, previamente elaborado, denotando não ser aquela área uma prioridade para o poder público. Resolvemos investir na estruturação do Conselho Municipal, dando início a novas discussões e estudos para a elaboração de documento a ser encaminhado à Câmara de Vereadores, partindo-se dos aspectos fundamentais já amplamente analisados e definidos quando da elaboração do documento do conselho estadual. Nesse processo, perpassava a análise dos dispositivos do Estatuto e de sua operacionalidade, agora mais recheada pelos estudos e maior compreensão dos termos da lei, mas ainda restrita a sua funcionalidade e operacionalidade, como quando iniciamos, muito embora sem o culto à legislação como capaz de resolver toda a problemática social da infância.

O texto da lei foi amplamente estudado e tentou-se reforçar questões fundamentais de

composição e representatividade do Conselho, e sobre o entendimento de políticas públicas para reforçar as perspectivas de criação de programas e projetos governamentais e não-governamentais com base na realidade. Algumas outras questões, como a violência, ficaram como indicativas para a definição do plano de ação do Conselho. O grupo de sustentação do Fórum continuava o mesmo: FEBEM, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, FCBIA, Juizado, UFAL, Secretarias de Assistência Social, Vila Brejal, sendo acrescido de várias associações de moradores, do Movimento Sem Terra, do Movimento dos Cursilhos e da Associação de Mulheres da Carreira Jurídica, Conselho da Mulher, Sociedade de Pediatria, OMEP, Projeto Alternativo de Atendimento a Meninos de Rua, dentre outros.

Enquanto isso, no Núcleo, dávamos também encaminhamentos às atividades de pesquisa com os alunos e às questões que apareciam de violência, espancamentos e mortes de dois meninos de rua, programando-se ato público e missa na praça Deodoro. O protesto foi realizado sem, contudo, adquirir grande impacto na sociedade. Essa situação de extrema violência também era retratada no quadro da realidade brasileira como um dos graves problemas denunciados na mídia, em debate na TV Manchete, em maio de 90, apresentando-se o índice de uma morte por dia pelos grupos de extermínio, a pedido dos comerciantes. No entanto, a iniciativa local valia e servia como denúncia demarcando um momento de grande objeção ao silêncio e à defesa contra a impunidade. Essas questões eram priorizadas nas discussões do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, inclusive enfocávamos como prioridade a ser assumida pelos Conselhos, ocasião em que o Ministério Público também apresentava dificuldades no tocante à apuração das denúncias de violências devido à falta de provas e à necessidade de garantias de proteção aos meninos após as acusações, tendo em vista não sofrerem represálias. A definição assumida pelo Fórum, nesse campo, foi de não incluir nos termos do anteprojeto de lei um parágrafo sobre a prevenção da violência, pois se constituía apenas num aspecto que afetava crianças e adolescentes e, desse modo, ficaria a cargo dos Conselhos direcionar seus objetivos para as políticas públicas que abrangeriam a referida questão. Evidenciava-se, assim, que não tinha o grupo clareza de como enfrentar a questão do extermínio e da violência criminalizada diretamente, indicando-se como único caminho as políticas de proteção. O Núcleo sugeriu um debate com os órgãos de segurança estudando-se a viabilidade de seminários ou cursos sobre a atuação da

polícia militar, polícia civil, delegacia de menores e policiais mirins com base no Estatuto, buscando-se alternativas de proteção e defesa da integridade de crianças e adolescentes. Essa sugestão, contudo, mesmo não sendo direcionada especificamente às instâncias dos trabalhos institucionais, chegou a gerar discussão com a FEBEM, que reivindicava para si o trabalho com os órgãos repressores, já iniciado na orla marítima, expressando a tradicional cultura de segmentação de ações na área da infância. Era difícil assumir uma perspectiva de totalidade frente às questões, e isso se punha freqüentemente nos debates travados para o redirecionamento da política de proteção integral instituída, ou seja, a defesa das particularidades e identidades assumidas historicamente pelas entidades.

Essa dificuldade também se pôs na formação da composição e representatividade dos Conselhos, quando discutíamos quanto à indicação das famílias das crianças e jovens serem representadas, vez que as pesquisas apresentavam que mais de 50% das crianças tinham famílias constituídas. Todavia, a decisão prevalecente recaiu na composição paritária de membros do poder estatal e da sociedade, esta constituída pelas entidades não-governamentais, que buscariam legitimar os interesses reais das crianças, adolescentes e suas famílias.

Nessa ocasião, contávamos também com algumas dificuldades como a ausência de representantes de órgãos governamentais às reuniões e da definição pela Universidade de espaço específico para o Núcleo, no Espaço Cultural e Universitário. Tanto é que as reuniões eram realizadas ora na sala de folclore, ora no mini-auditório, no pátio interno ou no circo cultural. Fato esse que só foi solucionado no ano seguinte, quando a Pró-Reitoria de Extensão determinou o local no Espaço de uma sala para os Núcleos Temáticos da Criança e da Mulher.

Após o processo de encaminhamento para a criação do Conselho Estadual de Direitos, iniciamos o estudo para a elaboração do anteprojeto de lei municipal para a formação do Conselho Municipal e dos Tutelares e do Fundo Municipal. Nesse momento, o Fórum já não contava com a participação expressiva de seus representantes, fato atribuído à primazia da postura política na definição dos rumos da política de atendimento, vez que afetaria as formas e os mecanismos institucionais de subvenção e de sustentação financeira dos programas. O MNMMR e o Núcleo assumiram a função de mobilizar esses representantes ao tempo que intensificaram os estudos através

de seminários internos sobre os dispositivos estatutários e textos nacionais contendo diretrizes sobre a política para a infância e adolescência e, em especial, sobre as atribuições e competências de entidades e organismos da justiça, que vinham a proporcionar ao grupo maior clareza e capacitação dos caminhos da política e dos reordenamentos requeridos. Concluído e aprovado o anteprojeto na Câmara Municipal, a luta continuou para se tentar negociar com os vereadores, através de contatos individuais, a supressão da emenda que vetava a remuneração dos conselheiros tutelares, devido a sua especificidade de órgão permanente e não jurisdicional de atenção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. E, por outro lado, formamos um grupo de trabalho, já em 91, para acompanhar o andamento do processo na Câmara e a efetivação do processo eleitoral do Conselho Municipal, em virtude de não termos ainda o Conselho Estadual a quem caberia, por lei, essa tarefa.

Por outro lado, assumíamos a função de divulgação do Estatuto e desses encaminhamentos na imprensa, bem como nas comunidades, numa ação conjunta com a Pró-Reitoria de Extensão e a FEBEM. Se por um lado, a socialização da questão dos direitos como prioridade a ser assumida pelo Estado e pela sociedade era difundida pelo nosso grupo nesse processo, por outro avançávamos na análise e crítica dos condicionantes e da inviabilidade estrutural e funcional na implementação do Estatuto, devido às consequências sociais do modelo de desenvolvimento brasileiro delineadas no crescente desemprego, pauperização da população e agudização da questão social, e na falta de financiamentos para as áreas de políticas sociais e assistenciais, bem como no sucateamento dos serviços públicos imprimido, de forma acelerada, no processo de implementação do plano Collor.

A implementação do Estatuto em termos da reestruturação institucional, além desses condicionantes, contava também com a manutenção das formas tradicionais de administração e da mesma linha de ação anterior ao estatuto, sendo os programas ligados a pessoas e aos objetivos institucionais e não à situação da criança. Sem falar nas discordâncias entre instituições no âmbito das ações com meninos de rua, observando-se choque entre linhas de trabalho e nas posturas dos educadores com as crianças: uns desenvolvendo um trabalho vertical e imediatista de retirada dos meninos da rua, representando a nova Coordenação de Promoção do Adolescente, e outros, um processo de organização dos meninos para uma possível saída da situação de rua. Acentuava-se, desse modo, o desacordo entre estratégias de trabalho e a difícil articulação entre as práticas dos organismos

governamentais e não-governamentais.

Em 1991, continuamos com seminários internos ao Núcleo remetendo os estudos à realidade de meninos de rua evidenciada nas investigações que desenvolvíamos. Todavia, nesse espaço de reflexão e questionamento da realidade, os estudos não se delineavam no eixo do entendimento do processo histórico e na dimensão de suas determinações, e as exigências imediatas recaíam na compreensão de temas e categorias como o Estado e as políticas sociais. Foi nesse percurso que surgiu a oportunidade de um curso de capacitação a distância do Centro Latino-Americano de Trabalho Social CELATS, “Meninos e meninas sujeitos de educação popular”, vinculado ao Sindicato de Assistentes Sociais e Conselho Regional de Serviço Social, que deu oportunidade de participação a vários membros do Núcleo até meados de 92. Paralelamente, além de prestarmos assessoria à equipe de recursos humanos da FEBEM na pesquisa sobre o menor trabalhador e assessoria ao Conselho Municipal na elaboração do Regimento Interno, participávamos de encontros regionais como, por exemplo, o Seminário com juízes e promotores, Encontro nacional de polícia civil e do IV Congresso Brasileiro de Adolescência que, em várias frentes, representavam iniciativas de capacitação de profissionais para a implementação do Estatuto. Data dessa época o Encontro Regional Nordeste Sistema de Informação para a Infância e Adolescência/SIPIA, com o objetivo de divulgar o projeto nas bases regionais. Esse projeto, patrocinado pela FCBIA e OEA através de acordo de cooperação técnica com o governo brasileiro, objetivava implementar o sistema de catalogar informações sobre o atendimento à criança e ao adolescente em termos de seus direitos fundamentais para subsidiar os Conselhos Tutelares. Contudo, esse sistema só veio a ser implementado seis anos depois, em 1997, sob a direção do Ministério da Justiça, pondo em evidência na área da infância a grande distância entre as proposições e a efetividade das ações de proteção social, em especial, no campo de atenção à violação de direitos e da correlata responsabilização do Estado, da família e da sociedade.

Com a greve dos professores das universidades federais interrompemos por três meses as atividades do Núcleo Temático, inclusive as pesquisas encaminhadas e a orientação ao projeto de iniciação científica Perfil da Criança e do Adolescente em Maceió, financiado pelo CNPq/PROPEP, prestando inclusive às instituições esclarecimentos sobre os motivos da greve: investidas do governo federal para a privatização das universidades públicas e luta para aumento salarial.

No retorno, sem avanços nas reivindicações dos professores, foram intensificados no Núcleo os debates sobre os trabalhos das instituições e de suas perspectivas e, ainda, os encaminhamentos às solicitações de orientação a alunos de colégios particulares sobre a problemática das crianças nas ruas, que se tornavam cada vez mais freqüentes, e de apresentação da política da infância nas salas de aula da Universidade. Quanto às instituições de atendimento, evidenciavam-se a cada dia velhas e novas dificuldades. Na Cidade de Menores, centro de atendimento a meninos em situação de risco, o desenvolvimento das atividades com aproximadamente cem crianças e adolescentes era inviabilizado inclusive nas atividades profissionalizantes, devido à falta de recursos, porque a FEBEM sofrera um corte de 90% em seu orçamento. E o processo de municipalização da política, requerido pela Constituição e pelo Estatuto, a cargo dessa entidade gestora que prestava assessoria às comunidades para a formação dos Conselhos Tutelares, encontrava-se praticamente parado devido às dificuldades financeiras evidenciadas e àquelas tradicionais mudanças e reformulações das equipes técnicas no interior da instituição, desarticulando os trabalhos já iniciados e requerendo novas capacitações aos técnicos que os assumiam.

Enquanto isso, as perspectivas despontavam para a estruturação de novos projetos para crianças e jovens nas ruas. O Projeto SOS Criança vinculado à FEBEM estava voltado nessa época para prestar atendimento a crianças e jovens em estado de abandono social, de violências e maus-tratos, contando inclusive com serviço de linha direta para denúncias, o 1407, todavia teve curta vida útil pois, criado em 1991, foi desativado cinco anos depois, dando lugar a um serviço de plantão social voltado para prestar assistência aos meninos a serem retirados das ruas, e este não chegou a operar dois anos; do projeto Curumim que, como analisamos, voltava-se para prestar atendimento e assistência para a geração de renda e profissionalização, formação de educadores de rua e apoiar os trabalhos das instituições de atendimento a meninos e meninas de rua; este também teve pouca ou quase nenhuma interferência na realidade dos meninos, vez que antes de se estruturar efetivamente foi extinto por discrepâncias entre as instituições responsáveis relativas à gestão financeira e técnica dos serviços e aos encaminhamentos nos programas de atendimento.

Evidenciava-se ainda o trabalho desenvolvido pelo Serviço de Promoção e Bem-Estar Comunitário/SOPROBEM, organização não-governamental dirigida e vinculada historicamente à

primeira-dama do Estado, que, além das ações assistenciais com a população carente, assumia programas nessa área de atenção a meninos e meninas em condições de vulnerabilidade social, onde se destacava o projeto com 400 jornaleiros e engraxates, apoiado pela Secretaria de Trabalho e Ação Social. Esta Secretaria, por outro lado, encaminhava, junto ao Núcleo, o estudo para a criação de um albergue para meninos em situação de rua, para o qual foi realizada uma visita ao albergue de Jaboatão-PE analisando-se o modelo daquela instituição de caráter governamental como subsídio para o projeto local a ser implementado. Presenciamos essa prática, até hoje ainda bastante comum, de transportar experiências ditas bem-sucedidas como modelos a serem seguidos, naquele momento de implementação do Estatuto. Assim foi também com o projeto Curumim e com a primeira pesquisa de contagem de meninos de rua em Maceió, lançando mão dos subsídios e apoio do Terra Nova - Projeto Axé/BA. Em função da municipalização do atendimento, a Secretaria Municipal de Ação Social também chegou a elaborar projeto específico de atenção a crianças e jovens em situação de rua englobando variadas ações assistenciais, de que são exemplo os projetos de ocupação em horta e artesanato de pulseiras e colares em jiriquiti. Desse modo, em várias frentes se sucederam e desapareceram essas iniciativas do Estado e da sociedade, que tentavam articular pontualmente soluções e ações políticas para o enfrentamento da questão de desproteção social daquelas crianças que se encontravam nas ruas e com os vínculos familiares temporariamente rompidos, naquela conjuntura específica em que se verificava o desmonte dos órgãos federais e de corte no orçamento dos programas sociais, no governo Collor.

A efetivação do projeto do albergue foi posteriormente assumida e executada pelo SOPROBEM a partir de 1994, como primeiro serviço local de atendimento a meninos e meninas, todavia, por problemas de manutenção financeira e técnica, foi desativado em finais da década, vindo a reforçar a grande lacuna no atendimento a esse segmento que vive nas ruas, à medida que as entidades se voltavam, em grande maioria, para o atendimento a meninos carentes.

Acompanhávamos a formulação dos programas e projetos através de discussões de sua abrangência e adequação à realidade dos meninos e meninas em condição de abandono social e da análise das ações profissionais, bem como dos encaminhamentos dos projetos de lei dos Conselhos Estadual e Tutelares, permanecendo, assim, na periferia das questões e das alternativas políticas de

regulação da questão da infância, cujas iniciativas, mais uma vez, não significaram avanços, visto que não geraram ações substanciais de interferência naquela realidade. Nesse limite, o retorno à investigação era, para o nosso grupo, a possibilidade concreta. Nessa ocasião, colaboramos na estruturação do Centro de Formação e Apoio de Educadores e na elaboração do Dossiê sobre Violência 1990-1991, do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, subsidiado pela pesquisa de mortes violentas de crianças e adolescentes no Estado, na qual se constatava que 55,5% das causas registradas eram mortes por arma de fogo, 20,8% de instrumento contundente e 16,6% de arma branca, configurando-se que, em grande maioria, as mortes eram causadas por extermínio. Esses resultados difundidos na mídia local, se de um lado geraram o tensionamento entre os órgãos de proteção e segurança ao ser constituída uma CPI na Câmara de Vereadores sobre o extermínio, de outro não chegaram efetivamente a impor mudanças na realidade, vez que para o Estado e a sociedade os dados constatados não se constituíram em referencial na definição de alternativas de proteção social aos meninos sujeitos a essa situação de extrema violência. E, também, apesar de instalação da CPI, presenciou-se a falta de encaminhamentos efetivos de apuração e responsabilização, restando apenas o espaço significativo em que as instituições se posicionaram e indicaram as exigências postas pela realidade de crianças e adolescentes. E, assim, diante da extrema gravidade da situação, não foram acionadas medidas efetivas pelo poder político local.

Afinal, nesse período de luta pela proteção social concluímos nas análises com as instituições no Núcleo, que a dimensão do sistema de promoção e defesa de direitos só se colocava a partir das intenções dos técnicos e profissionais, e esses não tinham voz nem poder. E, assim, persistiam as prisões ilegais, permanecendo os meninos e meninas o dia todo em delegacias não especializadas, as ações policiais com problemas de permanência de ações repressivas e, enfim, a questão da operacionalização do instrumento legal sem possibilidades de efetivação, à medida que as políticas sociais não funcionavam como retaguardas para as crianças e suas famílias, devido à falência dos órgãos públicos e à fragmentação, fragilidade e descontinuidade dos trabalhos institucionais desenvolvidos.

Em início de 1992 delineavam-se no Núcleo algumas frentes de trabalho. A primeira referia-se ao processo de desarticulação das entidades no Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do

Adolescente, evidenciada na não participação às reuniões e, por extensão, nas reuniões do Núcleo Temático. Assumimos pelo Núcleo a tarefa de convocar as instituições na perspectiva de propiciar a estruturação do Fórum a partir do estudo da sua natureza, funções e objetivos, vez que o movimento desenvolvido fora assimilado com o fim restrito de formação dos Conselhos de Direitos. E, nessa direção, reiniciamos o processo de debate com as instituições governamentais e não-governamentais definindo-se diretrizes e abrangência das ações desse órgão, como: defesa dos direitos de crianças e adolescentes; desenvolver espaço de articulação entre as entidades e sociedade; desenvolver debates sobre a aplicação do estatuto; elaborar subsídios à formulação de políticas públicas pelos Conselhos, criação de programas de atendimento e de propostas de combate à violência; dimensionar a composição e representatividade do fórum congregando organismos do poder público e da sociedade. Por outro lado, as discussões eram encaminhadas para o fortalecimento dos Conselhos, inclusive do estadual, que após quase dois anos fora finalmente encaminhado pela primeira-dama para publicação no Diário Oficial (Lei Estadual n. 5.336 de 8/5/92) e à Assembléia Legislativa, porque contava-se nessa época com uma campanha aberta contra o Estatuto, tendo como aditivo a repercussão da ação do Conselho Municipal que havia deliberado pelo fechamento de duas entidades de semi-internato, a Cruz Vermelha e o Lar São Domingos.

Diante dessa conjuntura, foi realizada no Núcleo a avaliação das perspectivas de estruturação e fortalecimento dos Conselhos, ocasião em que foram evidenciadas pelos técnicos das instituições inúmeras dificuldades na direção e funcionamento da política de atendimento. Além do arrocho salarial enfrentado pelos profissionais, acentuava-se a falência dos órgãos públicos com a falta de recursos nos programas, a inexistência de programas de atenção a meninos em situação de rua e de retaguardas necessárias ao trabalho de rua, enfim, a inviabilidade no encaminhamento de mudanças na política de atendimento e, sobretudo, o grave quadro de crianças e adolescentes nas ruas, gerando desestímulo e insatisfação nos trabalhos institucionais. Sem contar as questões cruciais no encaminhamento das ações profissionais, porque permaneciam os mesmos elementos que historicamente pautaram a política para a infância e adolescência, ou seja, a fragmentação e o paralelismo de ações entre as instituições de atendimento, configurando programas imediatistas, emergenciais e burocratizados, ficando cada entidade voltada unicamente para sua estrutura e

objetivos, caracterizando práticas desarticuladas e sem nenhum resultado substancial, enfim, uma política individualizada de “um menino com vários pais”. Como problemas de conteúdo nessas práticas, ressaltava-se a continuidade de uma visão paternalista e individualista nas ações, sob o discurso dos direitos, posturas profissionais conflitantes no atendimento aos meninos, em geral pautadas unicamente nas diretrizes institucionais e, sobretudo, contradições e conflitos no trabalho das instituições que atendem à mesma demanda das crianças e adolescentes, Juizado, Delegacia e CRM, com encaminhamentos e pareceres diferentes e opostos, gerando também desestímulo nas ações técnicas. Punha-se, assim, com visibilidade, o descompasso entre a realidade e as perspectivas e proposições de implementação da normativa jurídica, permanecendo em aberto a via da cidadania de crianças e adolescentes pela qualificação da política e acesso às políticas sociais e assistenciais, bem como o reordenamento requerido para as instituições em função dos direitos instituídos. Do reordenamento que presenciamos, nessa época, só tiveram destaque as mudanças de diretrizes e de nomenclatura no órgão federal ao ser extinta a FUNABEM e criada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência FCBIA, e, em nível local, a mudança de nome da FEBEM para Fundação de Apoio à Criança e ao Adolescente FUNDAC.

Diante das impossibilidades de modificação na política de proteção social, que punha à superfície a consumação da mesma tendência de inoperância e da situação-limite de inércia da missão organizacional do Estado e dos órgãos gestores da política, avançávamos nas tarefas de investigação e conhecimento das condições sociais de crianças e adolescentes, como alternativa para propiciar o questionamento da realidade e fortalecer o movimento e o debate entre as instituições públicas e particulares. Nesse sentido, elaborávamos o planejamento e execução das atividades de pesquisa, de iniciação científica e de seminários de estudos, bem como do projeto de cadastramento das instituições visando caracterizar as dimensões da política de atendimento no Estado e, assim, subsidiar os planos de atenção dos Conselhos de Direitos.

Quanto às atividades de estudo, tiveram realce a promoção dos seminários externos para a comunidade sobre a operacionalização do Estatuto e a política de atendimento, em conjunto com a PROEX e o Escritório Jurídico da UFAL, e o estudo sobre o projeto de reforma do Estatuto intitulado “Novo Código de Menores”, encaminhado por juízes que não aceitavam na normativa jurídica as

restrições impostas ao poder do judiciário, cuja autoridade passava a ser exercida com as instâncias do Ministério Público, Defensoria Pública, em articulação com os órgãos de defesa de direitos. Nesse campo, contamos com a colaboração de um promotor de justiça auxiliando na compreensão dos termos do novo código. Este projeto foi alvo de inúmeras discussões em nível nacional, inclusive do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, formando-se assim uma ampla frente que conseguiu reverter o processo de reforma proposto.

Nesse contexto, além dessa etapa de estudos e intensa atividade política conjugada às atividades de investigação, abrimos nova frente com o UNICEF participando de oficina de metodologia de avaliação em gênero promovida por esse órgão e, a partir dessa atividade, a execução da pesquisa de diagnóstico de meninas nas ruas e a problemática da prostituição. Essa pesquisa desenvolvida no projeto de iniciação científica CNPq/PROPEP foi objeto de trabalho de conclusão de alunas do curso de Serviço Social e apresentou, de forma significativa, questionamentos sobre as singularidades das suas vivências nas ruas, onde se verificou que eram submetidas a uma crescente degradação de vida, através de atividades violentadoras como a prostituição, o roubo, o uso de drogas e a mendicância, ou seja, processos em que tanto competiam com os meninos por espaços de atividades de sobrevivência e geração de renda, como conviviam, no cotidiano, com as ocorrências policiais, com o consumo de drogas e com a incidência de doenças de variadas naturezas. Em outras palavras, as evidências empíricas registraram, no universo analisado, que: 12% das meninas sobreviviam da atividade de prostituição, em sua maioria, com comerciantes, executivos, policiais civis e militares, estudantes e até mendigos; 43% foram presas, várias vezes, por roubo, furto e suspeita de furto; 86% não estudavam; e 76% não estavam vinculadas a programas institucionais de proteção social, revelando como questão a histórica ineficiência da política e da intervenção do Estado em desenvolver ações consequentes frente a essa problemática. Tudo isso, apesar do Pacto pela Infância realizado em 20 de maio de 1992, em Brasília, onde, em reunião de Cúpula dos Governadores pela Criança, estes, inclusive o de Alagoas, assinaram a declaração de compromisso que reafirmava os compromissos assumidos pelo Presidente da República do Brasil perante chefes de Estado no Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, e reconhecia a urgência do estabelecimento do Pacto que, apoiado “na descentralização e na participação integral da sociedade, viabilize a implementação de um programa básico de ação, para a rápida solução

dos problemas das crianças e melhor qualidade de vida no país". Nesse documento, os governadores definiram como propostas a elaboração de planos estaduais de apoio à criança contemplando a prioridade de implementação de políticas sociais e assistenciais e, ainda, de um Plano Nacional de Combate à Violência em face da exigência de providências contra a omissão e a negligência nesse campo, em destaque, a impunidade dos assassinos de crianças e adolescentes.

Contudo, em finais de 1992, assistia-se à permanência das situações de violência e desproteção de crianças e adolescentes nas ruas, ratificada pelas pesquisas do Núcleo e pelo dossiê do MNMMR e Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, a manutenção das mesmas dificuldades de recursos e financiamentos para implementação de programas de proteção, a impossibilidade de articulação nos trabalhos institucionais, à medida que se realizou um processo de mobilização em função de operar as mudanças formalmente inscritas na nova legislação, sem que houvesse o rompimento com os traços paternalistas e assistenciais da política anterior. E estas, agregadas e subordinadas às medidas de corte nos gastos públicos e arrocho salarial, fundamentalmente contribuíam para o enfraquecimento e desarticulação dos debates e das formas de luta política na área da infância e da juventude, como era o caso do esvaziamento do Fórum DCA. Essas condições, vistas de modo global, assinalavam o refluxo das perspectivas de mudanças na política de proteção social, que demarcaram todo o processo inicial para a implementação do Estatuto.

No entanto, a situação existente de desagregação e desarticulação entre os organismos do sistema de proteção à infância expunha como alternativa ao nosso grupo temático a difusão das pesquisas nos espaços institucionais e na mídia, e a articulação com as entidades em torno de estudos e debates que pudessem viabilizar conhecimentos e capacitação sobre as questões da criança e do adolescente. E assim procedemos na continuidade desse espaço aberto e possível, sistematizando resultados das pesquisas no eixo de caracterização das situações de desproteção, violência e riscos sociais na Delegacia da Criança e do Adolescente, no Centro de Ressocialização de Menores e com meninos nas ruas. Mantínhamos reuniões sistemáticas com alunos e professores no *campus*, e no Espaço Cultural e Universitário com as instituições, onde tentávamos articular formas de interferência, contando nesse momento com o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Zumbi dos Palmares, entidade não-governamental recém-criada (em fevereiro de 92), o MNMMR, o Projeto Alternativo de

Apoio a Meninos e Meninas de Rua, Juizado da Infância e da Juventude, FUNDAC, Secretaria Municipal de Assistência Social e FCBIA.

A reativação do Fórum DCA, a partir de 1993, teve como ponto básico a análise das dimensões locais da política de atendimento e das suas possibilidades de atuação e organização no Estado. Em relação ao primeiro ponto de funcionamento da política, retomado como prioridade, planejou-se uma ação para a formação dos Conselhos e Fóruns Municipais de Direitos como instâncias que viessem a estruturar ações na área da criança e do adolescente, pois a avaliação empreendida indicava a ausência de prioridade e de determinação política de órgãos e entidades, restando apenas uma lei formal de direitos. Por outro lado, foi delineada a perspectiva de assumir o Fórum uma direção política de denúncia, criando condições para a saída da inércia em que se encontrava o movimento sem nenhum posicionamento capaz de interferir na realidade, em especial, na formulação de políticas públicas. Nessa direção, foi definida e encaminhada pelo grupo a estratégia política de elaboração de uma carta-denúncia sobre a situação da criança e do adolescente, a ser entregue às autoridades e à sociedade no dia da divulgação, pelo governo do Estado, do Pacto dos Governadores pela Criança. Para este fim, assumimos a tarefa de apresentação ao Fórum dos resultados da pesquisa sobre os meninos e meninas nas ruas, correspondente ao ano de 92, tendo em vista propiciar o debate dos elementos fundamentais da realidade e a seleção das questões a serem incorporadas no texto da carta-denúncia. E, ao mesmo tempo, realizamos reuniões com o Centro de Defesa e MNMMR para a elaboração do relatório anual sobre mortes violentas de crianças e adolescentes, cujas análises também seriam incorporadas ao documento.

O Núcleo, o MNMMR e o Centro de Defesa apareciam como o elo de fortalecimento do movimento desencadeado pelo Fórum para dinamizar a sua ação política, à medida que este se pautava sobre as bases referenciais das investigações e dos elementos diagnosticados de violência e desproteção da infância e juventude no Estado. Ou seja, as produções e os dados apreendidos na realidade concreta eram instrumentos fundamentais nesse processo. Todavia, a ausência de uma direção consequente tornava-se visível porque, de um lado, o eixo da imediaticidade empírica por si só não permitia transcender para uma compreensão maior dos elementos determinantes da realidade de violência e desproteção, vividas de forma intensa e degradante pelos meninos e meninas nas ruas, e de

outro, na contextualidade política, esse movimento apresentava, além da descrença, debilidades de formação limitada sobre a violência institucionalizada que dificultava a definição e encaminhamento claro dos objetivos pretendidos e das possibilidades e dos meios para atingi-los, inclusive porque os representantes do poder público e o Estado não mostravam empenho real para soluções alternativas de proteção social efetiva para a infância e a juventude pobres. Pelo contrário, a “*prioridade absoluta para a criança e o adolescente*”, conforme prescrita no Estatuto para ser assumida pelo Estado e sociedade, não se punha na realidade, e o exemplo se evidenciou na luta empreendida de quase dois anos junto ao governo do Estado para a criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança. E, assim, sem a compreensão e apreensão maior da totalidade das questões trabalhadas, o movimento das organizações do Fórum continuava a buscar formas de enfrentamento da questão da violência e desproteção que não iam além do imediato, sem vislumbrar propostas alternativas e seus possíveis desdobramentos, que pudessem vir a dar uma estrutura forte e continuada ao movimento.

Tanto era assim que o Fórum, sem alternativas conseqüentes, entrou em declínio e não conseguiu concretizar suas proposições de criação de fóruns municipais; o mais que atingiu, posteriormente, em conjunto com o Conselho Estadual, foi a criação do Fórum dos Conselhos Municipais de Direitos, que teve uma atuação importante durante um período determinado. Um elemento agravante nesse processo do Fórum Estadual, após longos debates sobre sua composição e funcionalidade, foi o redimensionamento que sofreu ao ser transformado em instância exclusivamente não-governamental, justificada em nome de autonomia nas decisões e em correspondência ao modelo do Fórum DCA Nacional, que só congregava entidades não-governamentais. Para muitos, isso foi equivocadamente entendido como um momento de avanço do movimento, o que dificultou ainda mais a percepção da perda do elo de unificação e de fortalecimento que unia desde o início o conjunto das entidades do poder público e ONGs. Desse modo, essa mudança que alijou do processo as entidades governamentais, vez que não tinham direito a voz e voto frente às decisões fundamentais, cabendo apenas colaborar nas discussões, repercutiu significativamente para o enfraquecimento do Fórum, pois naquele momento de transição os organismos governamentais detinham a maior parte das informações do processo nacional e eram ainda as instâncias de poder e de gestão da política. Esse redimensionamento foi também prejudicado pelo processo conjuntural desencadeado, em nível local e

nacional, no qual era difundida a necessidade de retirada dos meninos das ruas e era destacada a inoperância das ONGs frente à situação de rua; sendo assim, apareciam essas organizações como o bode expiatório dessa problemática social. A difusão dessa questão, ao tempo que desresponsabilizava o Estado, repassava o ônus para as entidades e, assim, elas tiveram de encaminhar posicionamentos na mídia e articulações para apoio junto à universidade e demais organismos na área da infância. E, como tudo se expressa e desaparece com a mesma intensidade nesse campo, os reveses não chegaram a se constituir em problemas significativos para as entidades, ficando, portanto, nos limites da denúncia em matérias na mídia, nas quais se exigia uma posição da sociedade diante do superficial que se instigava: “mais educadores nas ruas do que meninos”.

No processo interno de reordenamento das instituições, a nossa contribuição foi intensificada através de debates no Núcleo Temático, nos quais eram apresentados os programas desenvolvidos por regimes de atendimento. Discutiam-se as diretrizes, atividades, direções pedagógicas e dificuldades no âmbito de medidas de proteção e socioeducativas, atingindo nesse processo as entidades governamentais e não-governamentais, como: Complexo Educacional Humberto Mendes, Centro de Ressocialização Masculino, Projeto Alternativo de Apoio a Meninos de Rua, Acorde, Serviço Estadual de Bem-Estar do Menor/SERBEM, Cruz Vermelha Brasileira, Núcleo de Estudos Afro Brasileiros/NEAB, Fundação Estadual de Apoio à Criança e do Adolescente/FUNDAC, Secretaria Estadual de Ação Social/SETAS, Centro Educacional Miosótis, Casa Dom Bosco e Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência/FCBIA. Se por um lado esses debates estimulavam a reflexão sobre as práticas institucionais e a definição de possíveis caminhos no atendimento a crianças e adolescentes na perspectiva dos direitos estatutários, por outro lado apresentavam grandes limites no tocante à articulação entre programas e serviços e, nesse campo, quase nenhuma mudança se processava, pois cada entidade continuava voltada para seus objetivos e especificidades, contribuindo para manter a tradicional segmentação e fragmentação no atendimento, perdendo-se, assim, a dimensão de totalidade das questões afetas às crianças e suas famílias. Pouca ou nenhuma resolutividade se deu em termos de uma política articulada de programas e serviços que viesse a realizar ou fortalecer um atendimento mais qualificado, em especial a meninos e meninas em situação de rua, mesmo em nível restrito da assistência social e até de ações emergenciais.

Por outro lado, as visões e os limites institucionais continuavam demarcados por concepções de prestação de serviços focalizadas em disfunções e carências de crianças e adolescentes. Nesse eixo, a apreensão desse segmento como “sujeito de direitos” era de cunho discursivo, daí o alcance das práticas pedagógicas institucionais serem orientadas, no geral, por diretrizes de cunho comportamental e assistencial, refletindo, dessa maneira, o traço de continuidade com a política que vigorou sob a regência dos Códigos de Menores. Na realidade, a tarefa que se impunha às instituições era de assumirem em suas práticas uma nova visão ideologizada em direitos fundamentais e, em função desses direitos, terem novas estratégias de intervenção. Contudo, essa tarefa como um fim em si mesma, ou seja, sem questionar a ordem de exploração e as contradições presentes no movimento geral da realidade brasileira, só poderia inscrever-se nos limites da integração social em nome da cidadania conquistada. Assim sendo, as tendências de reordenamento político e dos conteúdos operacionais da política de atendimento assumiam, naquele momento, tênues e contraditórios contornos entre as doutrinas da situação irregular e da proteção integral. E como os nossos estudos em seminários internos no grupo temático não avançavam teoricamente nessa direção de apreensão de referenciais e das determinações explicativas do fenômeno da desproteção social de crianças e adolescentes, continuávamos a assistir à cristalização das práticas assistencialistas e parcelares, pautadas, contudo, no discurso pela promoção e defesa dos direitos constitucionais e estatutários.

A partir daí, dava-se o nosso retorno à atividade fundamental de pesquisa, acreditando que pudesse servir para acompanhar as lutas e o movimento em prol das reais necessidades de crianças e adolescentes, expostos em situação de rua. E, em meados de 93, iniciamos com o MNMMR o primeiro processo da pesquisa de contagem, ou seja, *Levantamento quantitativo de meninos e meninas nas ruas de Maceió*, com o objetivo de conhecer as situações vivenciadas e as relações sociais estabelecidas nas ruas, na perspectiva de configurar os múltiplos aspectos possíveis a serem estudados e os contornos das questões de assistência pública e social no município. Contamos com o apoio da FUNDAC e a colaboração efetiva do Centro de Defesa e MNMMR na investigação nas ruas da cidade, com a participação de 17 educadores e 3 alunas do curso de Serviço Social, e na sistematização dos resultados, que foram apresentados em fórum específico com as entidades de atendimento. A realidade apontada no estudo retratava com transparência as diversas situações e os mecanismos dos quais se utilizavam

para a vivência e permanência nas ruas, nos distintos turnos da manhã, noite e madrugada. Nestes, respectivamente, observou-se nas áreas da cidade que a maior afluência nas ruas se verificava no período matutino, 80%, perfazendo um total de 1.500 meninos e meninas e, nesse universo, destacavam-se entre as situações em que se encontravam: 56,2% trabalhando, 29,5% perambulando, 6% esmolando, configurando, desse modo, a falta de mecanismos de proteção social. Em relação ao fluxo na noite e madrugada, observava-se uma redução significativa de permanência nas ruas correspondendo, em termos percentuais, a 10,2% e 9,8%, totalizando respectivamente, em números absolutos, 195 e 179 crianças e adolescentes em atividades reduzidas ao trabalho e à mendicância e um maior número na situação dormindo, ou seja, 60 no turno da noite e 101 na madrugada, estes tendo como abrigos as marquises de prédios comerciais, no geral em grupos, sem qualquer tipo de proteção. Buscou-se na apresentação desses elementos da realidade uma análise da situação com as entidades públicas e particulares subtraindo-se, especificamente, às questões da pobreza generalizada, da falta de assistência social e da grave situação de um contingente expressivo de meninos e meninas vivendo nas ruas. Com essa exposição, atingia-se diretamente a forma pela qual se estruturava o sistema de atendimento e, em especial, o aparato estatal indicando a necessidade de reordenar e recompor os programas e serviços frente àquelas demandas sociais. Significando, nesse sentido, efetivar o interesse e a luta por aquelas importantes questões humanas de crianças e jovens sem infância e, de forma clara, *invisíveis* para o sistema de garantia de direitos. Esperávamos, com a reflexão efetuada, o início de algumas reformas que, sem dúvida, eram necessárias, mas nesse momento não foram sequer objetivadas pelos órgãos gestores e executores da política da infância, mantendo-se no campo das idéias, da ilusão e dos sonhos, as nossas perspectivas de modificação na política de atendimento.

Partimos, então, para outros fóruns circunscritos no âmbito da academia. As ações foram centralizadas em pesquisas e assessorias a práticas institucionais. As atividades de investigação se deram através das orientações a alunos de iniciação científica e na apresentação de trabalhos no III Encontro Nacional de Pesquisadores promovido por ABESS/CEDEPSS em São Paulo, bem como na assessoria à pesquisa sobre crianças de rua, em Arapiraca, para subsidiar programas de atenção nesse município, com a perspectiva de a prefeitura retirar os meninos das ruas. Por outro lado, iniciávamos contatos para um convênio entre o Núcleo e FCBIA, atendendo à solicitação desse órgão federal para a

realização de duas pesquisas, uma sobre prostituição infanto-juvenil e outra de contagem de meninos de rua. Elaboramos um projeto de pesquisa para a estruturação de convênio UFAL/FCBIA-AL, o qual foi dimensionado na perspectiva de atualizar o conhecimento sobre a situação real de crianças e adolescentes que fazem das ruas seu espaço cotidiano, e subsidiar alternativas de intervenção de entidades públicas e privadas, dando assim continuidade às iniciativas já efetivadas com a difusão dos resultados das pesquisas anteriores. Desse modo, procedemos ao estudo preliminar de mapeamento das áreas de investigação, levantamento de dados do Centro de Defesa, seleção e treinamento de pesquisadores, bem como contatos com entidades como o Conselho da Mulher e Conselho Municipal de Direitos, para análise de informações sobre as entidades que trabalhavam com meninas.

As pesquisas foram realizadas no período de janeiro a março de 94 e apresentaram como principais indicadores de desproteção social os grandes índices de crianças e adolescentes trabalhando (88,1%), sem estudar (64,4%), sem atendimento institucional (80%) e na situação dormindo nas ruas no período da madrugada; estes, em grande parte, foram encontrados dormindo em grupo como estratégia utilizada por eles para segurança e proteção. Com esses resultados apontava-se, naquela época, para as entidades gestoras da política a possibilidade concreta de se atuar com o contingente de meninos em situação de rua, identificados na pesquisa enquanto dormiam na madrugada, vez que contabilizados nos dois dias pesquisados perfaziam um total de 75 e 96 meninos e meninas. Sendo assim, nesse universo as medidas de proteção social poderiam ser dimensionadas pelas unidades de atendimento para a reversão do quadro de vivência nas ruas, que se apresentava como uma grave “situação de risco”, principalmente porque se acentuava a incidência de mortes violentas de meninos. O diagnóstico apresentado pelo MNMMR e Centro de Defesa, no ano de 1993, totalizava no Estado 77 casos de mortes violentas. Esse cenário dramático, contudo, em 94 era agravado ao se verificar um total de 92 casos, identificando-se que, na capital, as ocorrências de mortes violentas se concentraram na faixa etária de 13 a 17 anos, totalizando 51 e, nesse universo, 36 casos por arma de fogo, correspondendo ao percentual de 53,74%. Tudo isso nos levava a concluir nos estudos que a grande aventura das ruas, além de ter a morte como ameaça de modo permanente, era demarcada pela busca de sobrevivência nas ocupações de limpador de pára-brisa, carregador e pedinte, como se fosse uma fatalidade a ser inexoravelmente vivida e sofrida por crianças e adolescentes. E, ainda, era uma situação

alimentada pela desídia governamental e da sociedade, ausentes em abordagens que fizessem frente a todos esses tipos de violência.

Os resultados dessas pesquisas do Núcleo Temático foram apresentados, em 94, em vários fóruns. Os alunos de iniciação científica apresentaram seu relatório no IV Encontro de Iniciação Científica UFAL/UFS/CNPq, em Sergipe, e pelo Núcleo foram divulgados no I Encontro Estadual de Pesquisa/Serviço Social do Departamento de Serviço Social e em seminário com entidades governamentais e não-governamentais de atendimento à infância e adolescência.

Como vimos, alguns avanços foram atingidos nesse período analisado, principalmente em relação à constituição dos Conselhos de Direitos e Fórum DCA e à sistematização e difusão das investigações desenvolvidas. Todavia, a nossa produção de então refletida nos dados empíricos não apresentava modificações no quadro de abandono institucional e social de crianças e adolescentes, observando-se, sobretudo, a manutenção das mesmas formas de prisões arbitrárias, de repressão com aquele segmento que vivia nas ruas. E, no campo da formulação e definição de políticas, persistia a mesma tendência de inoperância organizacional do Estado e dos órgãos gestores da política, configurando uma posição de inércia diante da vida violenta e desumana de crianças e jovens em situação de rua.

Assim, evidenciava-se a persistência das situações de desproteção social aliada, conforme acentuamos, à cristalização de práticas institucionais assistencialistas e parcelares sob a retórica da promoção dos direitos constitucionais e estatutários. Tudo isso sinalizava para a crise do sistema de proteção social, pois o que se presenciava era a consolidação de respostas do poder público aquém dos princípios da atenção integral, da promoção e defesa dos direitos, restando apenas o direito de questionar, de argumentar sobre a gravidade daquelas condições desumanas.

4. Feição e crise da proteção integral os contornos e o significado da gestão administrativa da problemática de crianças e adolescentes

O quadro dramático de desproteção social, contudo, estendia-se ao interior do Estado,

sobretudo na zona canavieira, sendo denunciada nos jornais locais a situação de menores escravizados nos canaviais e vítimas da exploração da mão-de-obra. Estimava-se, na ocasião, mais de cinco mil crianças em regime desumano em 60 municípios produtores de cana-de-açúcar, sendo a maioria filhos de trabalhadores, os quais desenvolviam serviços de corte, limpeza e plantio sem remuneração alguma, recebendo, a grande maioria, um prato de sopa.

Em âmbito nacional, na área da infância, o destaque na mídia se dava com a divulgação do relatório do UNICEF mostrando que o Brasil apresentava o pior desempenho escolar no nível fundamental, quando tomadas como referências as possibilidades econômicas. Caracterizava-se como a situação de “miséria escolar”, mantendo-se a realidade já divulgada em 92 pela UNESCO, pondo o Brasil como campeão sul-americano em analfabetismo infantil. A raiz desse problema era creditada, naquela época, à falta de compromisso dos governos ditatoriais e aos de Collor/Itamar, manifestada nos arrochos orçamentários impostos aos setores educacionais e à sua privatização, vista como “criminosa”, transformando a educação escolar “em um instrumento a mais em favor da exclusão e do lucro”.

Essas referências da realidade pareciam, em verdade, sinalizar a direção oposta à nova política da infância, exemplificando os contornos contemporâneos de confrontação entre o sistema de garantias de direitos e as condições sociais de vida do conjunto dos estratos de crianças e jovens constrangidos pela vivência de situações desumanas e excluientes. Tratava-se, desse modo, da presença de um processo que se dirigia para o aprofundamento das contradições e antagonismos entre um suposto sistema de promoção de direitos e as formas reais de sociabilidade e de reprodução na sociedade capitalista contemporânea.

Os antagonismos também se punham nos processos decorrentes da inversão no eixo de gerenciamento da política que, pautado na descentralização, indicava um sistema de co-gestão entre o Estado e a sociedade como capaz de transformar e alterar a direção e os mecanismos de proteção social prevalecentes até finais da década de oitenta. Isso se verificava nitidamente na reconfiguração do espaço de formulação das políticas, os Conselhos de Direitos, que, em nossa realidade, até 1995, não definiram os eixos prioritários dessas políticas para a criança e o adolescente. E, ainda, segundo

análise do presidente do Conselho Municipal da época, evidenciavam-se como problemas a representatividade das instituições no Conselho, em particular as não-governamentais, vez que essas assumiam um discurso dos seus próprios interesses específicos, distanciando-se em relação às suas bases sociais que poderiam parametrar papéis mais amplos dessas entidades na instância colegiada, a dificuldade na regulamentação do Fundo da Infância, que já fora regulamentado três vezes e a falta de uma secretaria executiva para dar suporte ao Conselho. Nesse sentido, acentuava-se uma instância colegiada desarticulada e destituída de sua identidade política no âmbito de formulação e deliberação das políticas para a infância e adolescência, que a impedia de se afirmar enquanto instância do poder. De forma parcial punha-se também o reordenamento institucional da Fundação de Apoio à Criança e ao Adolescente, FUNDAC, que substituíra a FEBEM, acumulando as funções de assessoria e apoio aos Conselhos nos municípios e o atendimento direto a crianças e adolescentes em programas como o SOS Criança e nos serviços de creches.

Evidenciava-se ainda como agravante a desarticulação do Fórum DCA, principalmente pela questão de rivalidades e disputas entre os pares, ou seja, entre as próprias entidades não-governamentais, enfraquecendo os debates e impedindo definições que viessem subsidiar os conselhos na formulação das políticas.

Em meio a essas tendências, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió resolveu priorizar a realização de mais um diagnóstico local que pudesse vir a fortalecer o processo de definição de políticas e de articulação das ações dos diversos órgãos, tendo em vista o reordenamento institucional requerido pelo estatuto de direitos. Materializava-se, então, o interesse e a necessidade em buscar o conhecimento de novos elementos concretos, visando uma atuação articulada do Conselho frente às demandas da realidade e, nessa direção, em meados de 95, solicitou ao Núcleo Temático a elaboração de um projeto de investigação, disponibilizando um grupo de conselheiros para colaborar na definição dos eixos da pesquisa e na coleta de informações. Após a constituição da comissão com conselheiros representantes das secretarias municipais de saúde, educação e ação social, do Acorde, SINTEAL, Secretaria da Criança e FUNDAC, sob a coordenação do Núcleo, foi elaborado o projeto de diagnóstico das condições de vida de crianças e adolescentes no município de Maceió, o qual, após aprovação do Conselho, foi executado e concluído em início de 1996. O relatório

final da pesquisa, Condições de vida de crianças e adolescentes em Maceió, foi entregue e apresentado pela universidade em reunião específica do Conselho, contando com a participação de seus membros e do Secretário Municipal de Assistência Social, ocasião em que destacamos recomendações diante dos resultados atingidos. Os dados apresentaram de forma ampla as mesmas condições de indigência e a sobrevivência de crianças e adolescentes, destacando-se que: 49,2% desse segmento no município na faixa etária de 0 a 14 anos eram considerados indigentes, segundo os dados do IPEA/93; 88,63% dos alunos matriculados estavam fora de faixa no 1º grau; alto índice de mortalidade infantil, atingindo o coeficiente de 30,25% de meninos e 25,44% de meninas antes de completar um ano de vida; ingresso precoce de crianças nas ruas, estando 68% delas na faixa etária de 11 a 16 anos e 19,5% entre 8 a 10 anos, e nesse segmento nas ruas, a grande maioria desenvolvia atividades de geração de renda e permanecia fora da escola. Expressava-se, assim, mais uma vez, a necessidade de definição de políticas públicas e de atenção especial aos meninos nas ruas, a serem formuladas e priorizadas pelo Conselho Municipal. Na verdade, essa direção não chegou a se efetivar, nem minimamente, através de um plano de ação do Conselho que centralizasse respostas estratégicas possíveis à situação diagnosticada, diretamente relacionada à área de atuação específica deste Conselho, ou seja, a condição de desproteção e “risco social”.

Esse período caracterizou-se também por um intenso processo de estudos no Núcleo sobre as temáticas do trabalho infantil e dos direitos da criança e do adolescente, tendo como aportes produções de diversos autores, a legislação, o direito brasileiro, vindo a subsidiar os debates desenvolvidos em reuniões com os membros do Núcleo, com as instituições de atendimento, especificamente sobre o processo de reordenamento institucional e com os Conselhos de Direitos e o Fórum DCA, intensificados em 1995 durante os trabalhos de investigação desenvolvidos. Nesses debates, além da tônica da realidade de crianças e adolescentes e das perspectivas e exigências de atenção, evidenciava-se novamente a questão da fragilidade e a desarticulação entre as entidades e essas instâncias gestoras da política da infância, tendência que vinha se acentuando nos últimos anos, inviabilizando proposições alternativas e condições políticas de atuação diante da manutenção da realidade de desproteção social de crianças e jovens. Em verdade, as possíveis respostas que se delineavam eram circunscritas às exigências legais de estruturação de conselhos e dos fundos, e reordenamento dos

órgãos gestores no tocante à municipalização do atendimento, tanto é que a FUNDAC centralizava ações na assessoria aos Conselhos nos municípios, ou na criação desses, e tentava assumir suas funções de apoio aos programas que seriam municipalizados, repassando-os às instâncias que seriam responsáveis pela execução direta. Os programas institucionais continuavam os mesmos, apesar de se ter assumido como novo o discurso dos direitos, reforçado nas contínuas capacitações em seminários e posto como requisito fundamental para a legitimidade e reconhecimento das instituições e de seus programas, estes em consonância com as linhas estabelecidas no Estatuto pelos organismos gestores da política.

Por outro lado, nesse ano de 1995, foram promovidas reuniões com representante da ONU que solicitara a participação do Núcleo no grupo técnico de instituições não-governamentais do Programa de Ação local integrada e Segurança Alimentar/Projeto Comunidade Solidária, a ser desenvolvido em programas nos municípios de Teotônio Vilela e Santana de Ipanema, na área da criança e do adolescente, bem como traçar o perfil das necessidades de cada município do Estado. A nossa atuação se deu com técnicos da Secretaria Estadual de Planejamento durante a elaboração das diretrizes e encaminhamentos da pesquisa a ser executada.

Resultante desse processo, depois de decorridos cinco anos de vigência da nova normativa jurídica, foi intensificado, pela nova coordenação do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, um processo de articulação das entidades, ao realizar a II Assembléia Estadual desse Fórum, em finais de 1995. No evento, o Núcleo Temático foi convidado para proceder à abertura das discussões, no qual apresentamos um resgate dos processos históricos presentes na caminhada de luta construída na direção de análise das questões cruciais da realidade de crianças e adolescentes, e da perspectiva de mudanças na política de atendimento, podendo, assim, delinear novos horizontes vitais de atenção para crianças e jovens. Essa participação, longe de se constituir numa análise acadêmica, situou os elementos fundamentais que mapearam o terreno do debate nesse espaço articulado de forças em defesa da implementação da nova política, das realizações de estruturação dos Conselhos de Direitos, da persistência das dificuldades políticas e ideológicas para a implementação de programas e medidas de proteção e, ainda, do compromisso que seguramente marcou a ação daquele grupo inicial na criação e desenvolvimento do Fórum, a partir de junho de 1990. A partir dessa retrospectiva, foram

delineadas como diretrizes a serem implementadas: a realização de um projeto de fortalecimento de fóruns municipais, a intensificação de parcerias entre a sociedade e o Estado, a proposta de uma campanha contra a violência sexual, tendo em vista dar visibilidade à exploração de meninas e combater o explorador, a erradicação do trabalho infantil e a questão da educação como prioridade, para a qual se desenvolveria uma parceria entre Conselhos e Secretaria de Educação, viabilizando a divulgação do Estatuto nas escolas. Ainda nesse período de reestruturação, foi realizado pelo Fórum, em parceria com os Conselhos Estadual e Municipal de Direitos, o Seminário Estratégico para Sensibilização e Organização da Campanha de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil no Estado de Alagoas, buscando-se encaminhamentos à formação de um grupo de trabalho para discussões de ações nessa área, bem como a revisão da carta de princípios e do regimento.

Quanto à atuação do Núcleo, evidenciava-se o forte traço de inserção no debate e no encaminhamento de ações políticas voltadas para a implementação do Estatuto e na direção de conhecimento da realidade local através das investigações em andamento. Contudo, frente às requisições postas, o foco de análise das entidades continuava limitado ao processo conjuntural institucional, cujo debate, realmente, não avançou para além dessas requisições e, desse modo, permanecia-se na superfície do fenômeno e na exigência de melhorias na política de atendimento com base na realidade continuamente diagnosticada. Ou seja, na parte circunstancial da luta política, estrategicamente fundamentada em referências da realidade de meninos e meninas vulnerabilizados na situação de vivência nas ruas.

A tematização deste ponto parecia-nos crucial, quando se procurava avançar na estruturação e articulação de um sistema de garantia de direitos e na possibilidade de reversão daquela realidade histórica de desproteção e violência social naturalizada pelo Estado e pela sociedade, e minimamente institucionalizada em programas fragmentados e parciais. Isto porque se punha a distinção fundamental que gerava consequências políticas muito diversas: num pólo minimamente representado por profissionais, encontravam-se aqueles que viam as formulações do ordenamento jurídico com a finalidade de ruptura com as formas de dominação que vigoraram com base na coerção e punição, e buscavam alterar a política com possíveis reformas que privilegiassem um novo formato da estrutura e do caráter pedagógico a ser imprimido no atendimento; em outro pólo mais amplo de representação

profissional, as iniciativas concebiam ajustes formais de programas já existentes sem alterações significativas de conteúdo, visando aquela legitimidade e reconhecimento institucional necessários no seu ordenamento social. Enquanto na primeira direção punha-se a possibilidade de mudanças na política, na segunda evidenciava-se a conformação formal às exigências estatutárias. Dada essa polaridade, permanecemos insistindo e investindo no estudo e debate sobre elementos da realidade dos meninos e meninas, com a perspectiva de favorecer as análises nos diferentes pólos e se privilegiar como possível a alternativa de se fazer chegar serviços e programas de proteção qualificados para aquelas crianças e jovens em situação de rua, foco histórico de nossa luta político-ideológica. Em outras palavras, a definição e implementação de ações de atenção, que consubstanciassem proposições e medidas reais de promoção e defesa de direitos para aqueles meninos e meninas que transitavam diariamente na luta pela sobrevivência, na mendicância, no limiar entre a vida e a morte, e não de simples retirada das crianças da rua ou, apenas, a inserção em abrigos.

Contudo, essa perspectiva permanecia à margem das prioridades assumidas pelo Estado e a sociedade. Isso se evidenciava à medida que as ações institucionais persistiam nas iniciativas parcelares e se mantinha a fragmentação das políticas e um reduzido quadro de instituições voltadas para o atendimento especial, pois se constatava que, em grande maioria, aquelas entidades atendiam unicamente as crianças e adolescentes carentes das periferias.

Em início de 1996, em avaliação interna do Núcleo, identificavam-se como pontos frágeis o esvaziamento da participação dos representantes das instituições em todas as atividades do Fórum e do Núcleo, as dificuldades deste em integralizar informações de divulgação de suas atividades e dos resultados de pesquisas em nível maior, como junto ao poder executivo e às instâncias dos dirigentes e gestores das políticas públicas. Aí se colocava, ainda, a questão da representatividade dos membros diante das instituições representadas no Núcleo e no Fórum, vez que não desenvolviam mecanismos de repasse de informações e das atividades no interior de seus órgãos de origem. Foram definidas como prioridades investir novamente em assessoria e capacitação, realização de seminários e debates, ampliar a articulação entre as entidades, difundir as pesquisas junto aos setores do executivo, legislativo e de dirigentes das instituições, e fortalecer as ações do Fórum DCA.

Nessa direção, foram sendo encaminhadas as ações do Núcleo Temático que tiveram como

principais desdobramentos: estudos em seminários sobre trabalho infantil, prostituição, violência, regimes de atendimento e proteção a crianças e adolescentes vitimizadas e violadas em seus direitos, o papel do Estado, atuação das ONGs; assessoria a cursos de formação do MNMMR e aos programas institucionais das entidades de atendimento; oficinas e curso de capacitação de conselheiros não-governamentais; participação na comissão de Elaboração do Plano Estadual de Promoção e Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes; participação na comissão de Inquérito Civil Público da Procuradoria de Justiça do Estado para apuração dos fatos e responsabilidades atinentes às políticas estadual e municipais de atendimento as crianças e adolescentes no Estado de Alagoas; participação no Fórum DCA; implantação do Programa de Ações Integradas PAI, visando a erradicação do trabalho infantil; realização das Pesquisas de Contagem de Crianças e Adolescentes nas ruas do município e de Caracterização da Criança e do Adolescente nas Ruas em Maceió, com a participação do MNMMR, Projeto Alternativo de Apoio a Meninos e Meninas de Rua, Centro de Defesa e FUNDAC; elaboração do projeto de pesquisa sobre Prostituição Infanto-Juvenil em Maceió pelo Núcleo, em parceria com o Núcleo Temático Mulher e Cidadania/NTMC, e assessoria à pesquisa do Centro de Defesa sobre mortes violentas de crianças e adolescentes no Estado; estudo para a criação da Delegacia de Crimes Contra a Criança e o Adolescente; assessoria ao Conselho Municipal, ao Ministério do Trabalho/DRT e ao MNMMR, esses últimos, na área de pesquisas específicas.

Em seu conjunto, em 1996, essas ações tentaram aglutinar esforços de conhecimento da realidade de crianças e jovens, linha perseguida pelo Núcleo desde sua criação, e de efetivação da política de atendimento, em especial, no eixo de defesa de direitos, devido ao grave quadro de violência afeta a crianças e jovens. No tocante a esse último campo, as iniciativas significativas concentraram-se na definição do Plano Estadual do Conselho de Direitos para traçar as áreas prioritárias de atuação do poder público e da sociedade, subsidiadas pelos resultados das pesquisas do Núcleo, em especial nas áreas de violência e violação dos direitos nas ruas, considerando também o inquérito civil público objetivado para a responsabilização do Estado e dos municípios pela não implementação de programas de proteção social e socioeducativos.

Na direção do conhecimento da realidade de crianças e jovens, as duas investigações que realizamos, em 1996, ao tempo que atualizavam as estatísticas anteriores do Núcleo, demonstravam

que vivenciávamos a permanência das condições desumanas de meninos e meninas nas ruas e a dramática expansão de alguns índices, especialmente quanto ao ingresso cada vez mais precoce de inserção na rua e de tempo de trabalho em horas. A permanência daquelas condições era verificada através dos trabalhos/ocupações incertos que essas crianças assumiam nas ruas limpando pára-brisas, tomando conta de carros, mendigando ou como carregadores e vendedores ambulantes, sendo representados nessas atividades 80% dos entrevistados. Não menos problemática era a questão mantida do alto índice que permanecia fora do sistema escolar, atingindo 60% das crianças nas ruas, evidenciando que esse campo não fora priorizado pelos organismos gestores da política de atendimento, Estado e sociedade. No entanto, a extensão visível de um ingresso precoce no universo das ruas expunha para nós pesquisadores o mundo desses pequenos seres sem infância, pois se observava nos dados que 69,2% do contingente pesquisado tinham idade entre 6 e 13 anos e desenvolviam atividades em tempo extenuante, como seja: 40,8% de 5 a 8 horas e 45% o dia todo, com a finalidade explícita de encontrarem recursos para sua simples sobrevivência e de suas famílias, vez que 75,6% destinavam os rendimentos obtidos à mãe e à família. Assim, o modelo da “proteção integral” baseado no princípio da universalização dos direitos, instituído há seis anos, encontrava-se em rota de colisão com a realidade investigada.

A pesquisa de contagem do quantitativo de meninos e meninas nas ruas foi também bastante contundente: do total de 1.110 crianças e adolescentes nas ruas, dos quais 760 foram contabilizados no período da manhã, 133 no noturno e 162 na madrugada, desenvolvendo várias atividades, dentre as quais se destacaram as situações de trabalho no diurno (52,4%), perambulando na noite (61,7%) e na madrugada (35,2%); e dormindo na madrugada totalizando 20% das crianças e jovens encontrados. A situação esmolando foi verificada na manhã e noite atingindo, respectivamente, 9,2% e 7,5% dos meninos e meninas nas ruas, sendo esta realizada por eles de forma paralela e/ou concomitante com algumas das atividades de trabalho que conseguiam desenvolver. Esses fatos da dinâmica das ruas sumariamente apontados, no nosso entendimento não constituíam apenas a expressão de um processo de violação e de privação de direitos ao desenvolvimento social ideologicamente estabelecidos no ordenamento jurídico para esse segmento, mas sobretudo o reflexo de um modelo de desenvolvimento que preserva historicamente um padrão de vida degradante e desqualificado à grande maioria da

população. Assim, meninos e meninas expunham à superfície os grandes contornos políticos e sociais de uma forma de sociabilidade constituída e estreitamente determinada e circunscrita num sistema social que se perpetua na direção à prevalência da sua expansão e acumulação do capital.

Se de um lado a questão da sobrevivência através da rua era uma condição básica para aquelas crianças e adolescentes, esse espaço, por outro lado, constituía-se em extremo risco devido à violência criminalizada por execuções e extermínio de meninos em situação de rua e daqueles provenientes das camadas pobres e indigentes da população alagoana. Nesse ano de 1996, o relatório de pesquisa do Centro de Defesa de Crianças e Adolescentes Zumbi dos Palmares apresentou como dados dramáticos o total de 68 assassinatos de crianças e jovens no Estado, sendo, em grande parte, 60,3%, por armas de fogo e atingindo, em sua maioria, 87,8% de adolescentes na faixa etária de 13 a 17 anos. Esse estudo, que vem sendo realizado anualmente por essa entidade, contando com a colaboração e assessoria do Núcleo Temático, ao caracterizar o extermínio como a forma “mais brutal manifesta de violência na cultura atual (na qual) a ação dos grupos alimenta-se da certeza da impunidade”, evidencia também que esse tipo de violência configura-se na categoria de “violência institucionalizada”, à medida que “a ação policial é uma das formas mais visíveis de violência (...) pois os órgãos policiais são encarregados da repressão, exercendo monopólio da violência legítima em nome do Estado”. Na verdade, esse grave problema real vem sendo continuamente denunciado por essa entidade de defesa de direitos, ainda que evidentemente quase nenhuma atenção venha sendo dada a ele pelo poder público e a sociedade. Os resultados vêm sendo continuamente difundidos nos meios de comunicação local e nas entidades gestoras e executoras da política da infância e da juventude, não se efetivando, contudo, nenhuma ação real de enfrentamento pelo Estado e pela sociedade. Neste ano, entretanto, restou ao Centro de Defesa a oposição e as ameaças do poder policial, de cunho fortemente intimidativo, à medida que esse poder se contrapunha aos dados relativos à ação repressiva dos órgãos oficiais de segurança pública. Na prática, verificava-se, paralelamente, a ação do Fórum contra a Violência em Alagoas, apresentando relatórios trimestrais de crimes e chacinas no Estado e indicando a ação de grupos de extermínio, que era também afirmada por um juiz criminal, devido à grande ausência de identificação dos autores não identificados, significando a permanência de uma situação de impunidade crescente no Estado.

No início de 1997 ocupamos novamente os espaços da mídia e dos jornais de circulação para

difusão dos resultados das pesquisas do Núcleo/1996 sobre a realidade dos meninos e meninas nas ruas. Paralelamente, encaminhamos os relatórios às entidades gestoras e executoras de atendimento e também à Procuradoria Geral de Justiça, que nos solicitara os documentos divulgados na imprensa local. As exposições sobre as situações identificadas nas investigações se estenderam ainda aos seminários e encontros sobre os direitos de crianças e adolescentes promovidos por entidades governamentais e não-governamentais, como a OMEP, FUNDAC e no Encontro Regional de Estudantes de Serviço Social, bem como em Sessão Especial na Assembléia Legislativa do Estado e em reunião da Pró-Reitoria de Extensão da UFAL. Estendia-se, dessa maneira, a ação de difusão da crise de proteção social potencialmente visível nas expressões de meninos e meninas nas ruas, junto ao poder legislativo, ao executivo e à sociedade.

É importante assinalar, contudo, que o impacto diante das questões cruciais de violência, abandono e desproteção institucionais de crianças e jovens limitou-se ao conhecimento dos dados, das análises e recomendações dos relatórios expostos. Ou seja, nenhuma iniciativa foi posta como prioridade pelo Estado ou pelos organismos gestores da política da infância municipal e estadual tomando como referência as indicações da realidade evidenciada. É certo que os dados que configuravam aquelas situações constituíam aproximações da realidade e assim não cobriam todos os problemas inerentes às condições de vida daquele segmento e de suas famílias, às quais se juntavam o desemprego e a miséria crescente. Desse modo, tomar as evidências das situações como solução para todos os problemas seria omitir as cruciais questões enraizadas no sistema social vigente. No entanto, os elementos da realidade eram de extrema gravidade e deveriam, no nosso entendimento, sugerir um dimensionamento de possíveis mudanças de atenção no tratamento e institucionalização estatal desses problemas que continuamente vêm se acumulando com tendências cada vez mais crescentes, trazendo consigo a expressão de vidas privadas de desenvolvimento humano e excluídas de acesso aos bens e serviços.

Por outro lado, em razão de apontarmos de forma contínua e deliberada elementos e questões da realidade da infância e da juventude em situação de vulnerabilidade social, que, em última instância, voltavam-se para subsidiar possíveis respostas do setor estatal, decerto, colocavam o Núcleo Temático em posição de órgão de referência para estudos de alunos de graduação da universidade e de

solicitações de debates e assessoria de entidades governamentais e não-governamentais. E, ainda, em pôlo de contínuos questionamentos e pressões diante das contradições objetivas entre as proposições discursivas dos organismos gestores da política de proteção integral e a prática de promoção de direitos e de controle social.

A tematização deste ponto parece-nos crucial quando se busca analisar a processualidade, efetividade e significado da prática social no campo da proteção à infância e à juventude naquele momento histórico dos anos 90, mais especificamente em meados de 1997, quando já perfaziam nove anos de luta e caminhada no Núcleo por mudanças que contemplassem ações de proteção social. O desenvolvimento de propostas para a resolução da problemática dos meninos e meninas em situação de rua, com a sua agudização e visibilidade, contrastavam, significativamente, com a política de proteção integral em vigência, para a qual se dispunha de organismos deliberativos e formuladores de políticas públicas, os Conselhos de Direitos Estadual e Municipais, e de gestores governamentais como a Fundação de Apoio à Criança FUNDAC, que substituiu a antiga FEBEM, além do Fórum DCA constituído de inúmeras entidades de atendimento. Se no plano formal a perspectiva dos direitos prevalecia, não se podia verificar essa direção na prática institucional, que, a despeito desses organismos, continuava sendo direcionada naquele momento pelo Estado.

A opção encontrada por esse Estado diante da problemática foi a de investir na retirada de meninos e meninas das ruas por meio de uma operação a ser realizada entre a Secretaria de Trabalho e Ação Social, órgãos de segurança pública e Juizado, contando com o apoio das entidades de atendimento. A proposta, apresentada em forma de projeto pela referida Secretaria a todas as entidades e órgãos vinculados à área da infância, não consubstanciava uma dimensão qualitativa de proteção social com a indicação de programas e serviços a serem executados, mas no seu encaminhamento sobressaía um forte componente político para a retirada dos meninos das ruas devido à proximidade do período eleitoral. Desse modo, tornou-se objeto de expressiva controvérsia, tanto em relação à estratégia política e forma de condução da operação, como dos meios propostos de abrigamento dos meninos nas instituições, visto que essas alegavam não disporem de estrutura física e de recursos para acolherem todas as crianças e adolescentes oriundos das ruas. Na ocasião, foi feita uma solicitação por aquela Secretaria de Estado ao Núcleo Temático, para que este apresentasse ao grupo constituído nesse debate

os resultados da última investigação realizada nas ruas. Atendo-se aos resultados da pesquisa de Caracterização das condições de vida de crianças e adolescentes nas ruas de Maceió, apresentamos uma análise dos principais indicadores que configuravam a situação de desproteção social e violência, inclusive de policiais, a qual gerou grandes controvérsias nos debates com os órgãos de segurança ali representados, que não concordavam com as informações dos depoimentos prestados pelos meninos, especialmente, de agressões e violências arbitrárias.

Tudo isso conferiu ao processo, coordenado pela referida Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social, um importante momento de reflexão e questionamento da realidade para as entidades, bem como propiciou indicações para alternativas que pudessem vir a se sobrepor às ações espontaneístas, arbitrárias e de caráter emergencial. Contudo, gerou um dissenso entre os órgãos envolvidos no processo, expresso por divergências na análise da abrangência das situações de desproteção e mesmo da forma de condução objetivada, essencialmente política de período eleitoral, que aprofundava a tendência de atuar nos efeitos da questão sem a dimensão de qualificar um atendimento aos meninos em situação de rua. Por outro lado, expunha-se o levantamento feito com as entidades de atendimento sobre a possibilidade de absorver a demanda de meninos e meninas das ruas, no qual se acentuavam por aquelas instituições restrições essenciais como a falta de recursos e de estrutura física e técnica para a aplicação de medidas de proteção nos regimes de abrigo, apoio sócio-educativo em meio-aberto e apoio sociofamiliar.

Em função dessa realidade e da perspectiva de retirada das crianças e adolescentes das ruas, através do Núcleo Temático, oficializamos nossa posição contrária a operação e propomos um estudo de alternativas que oferecesse novas dimensões de atenção a serem assumidas pelo Estado e entidades de atendimento, em campos a serem discutidos e privilegiados a partir dos índices diagnosticados nas pesquisas. Tal como nos momentos anteriores, quando indicávamos continuamente a necessidade de se ter como parâmetro a regência da realidade, não foi possível atingir nesse momento uma convergência com a proposta apresentada. Numa trajetória conflituosa diante dos diversos e antagônicos interesses desde os do Estado que defendia a necessidade de um controle social com uma retirada automática e arbitrária dos meninos das ruas, até das distintas entidades de execução defensoras da impossibilidade de absorver as crianças tiradas das ruas e da necessidade urgente de qualificar as suas condições para o

atendimento verificou-se a cisão entre os órgãos, formando-se a partir daí dois grupos: os órgãos de segurança e a Secretaria desenvolveriam a operação nas ruas, e o outro constituído pelo Juizado da Infância, Núcleo Temático, Centro Erê, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua/AL, Centro de Defesa Zumbi dos Palmares e algumas entidades não-governamentais, a ser coordenado pelo Juiz da Infância, desenvolveria o estudo de um projeto que apresentasse respostas possíveis face à realidade de desproteção de crianças e jovens em situação de rua no município.

Tratava-se, portanto, concretamente de um confronto com o poder político do Estado, desencadeado em oposição e discordância daquela ação que se restringia a uma forma estritamente política e, assim, de cunho emergencial e não situada no plano de melhoria possível das condições da materialidade social vivenciada por aquelas crianças e jovens. Ou seja, com a retirada de forma arbitrária, transferia-se a problemática para as entidades e, sobretudo, não eram assumidas nem sinalizadas ações no âmbito das estruturas públicas desse Estado – de políticas de saúde, educação, profissionalização e de assistência social – que pudessem fazer frente às condições de miserabilidade daquele segmento, expressão mais dura e imediata da perversa situação de rua.

Essa alternativa de retirada arbitrária das crianças e jovens das ruas, da qual todos os membros das instituições representadas no Núcleo Temático discordavam, foi discutida em reuniões e, diante da impossibilidade de sustá-la, retiramos a proposta de conhecer a realidade da operação referente aos locais de retirada, à triagem, tipos de encaminhamentos e medidas de proteção às crianças, adolescentes e suas famílias, através de visitas ao Juizado, Conselho de Direitos, Delegacia e ao Complexo Educacional Humberto Mendes. Os elementos advindos dessa estratégia de conhecimento nos permitem afirmar que tudo ocorreu em conformidade com perspectiva proposta: a Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social validou a direção de retirada dos meninos das ruas. A operação, em novembro de 1998, se sucedeu nas ruas durante três dias consecutivos, retirando-se todos os meninas e meninos encontrados, atingindo um total de 106 crianças e jovens. O processo foi desenvolvido através de uma abordagem a essas crianças e adolescentes, e em seguida o recolhimento imediato desses ao Juizado, no qual era feita uma triagem para posterior encaminhamento às entidades que estavam dando suporte de abrigamento e atendimento em meio aberto, ou encaminhamento às famílias quando se tratava de casos dos que viviam com suas famílias.

A operação foi desencadeada com a participação de técnicos do programa de Plantão Social da Secretaria do Trabalho e Ação Social, policiais civis da Delegacia da Criança e do Adolescente e policiais militares, junto com comissários do Juizado. Segundo avaliação dos profissionais que estavam à frente do movimento, foram enfrentadas duas grandes dificuldades: a primeira, referente à impossibilidade de processar os encaminhamentos de crianças e adolescentes recolhidos nas ruas para as entidades de atendimento, vez que estas alegavam não dispor de recursos e condições de infraestrutura física para o abrigamento; a segunda dificuldade evidenciada se deu no cadastramento dos meninos na triagem, porque eles não dispunham de informações precisas quanto aos locais de residência, dificultando ou inviabilizando os encaminhamentos daqueles que viviam com suas famílias, tendo os profissionais de conseguir mais vagas, nem sempre possível, nas instituições disponíveis. Assim, os meninos permaneceram durante toda a noite e madrugada no Juizado à espera de possíveis definições da equipe dirigente. Quanto aos pontos positivos identificados por aqueles técnicos envolvidos na operação, foram destacados, principalmente, a “advertência” feita às famílias no sentido de coibir ou impedir que as crianças ficassem nas ruas, e a própria “realização da ação que antes era inexistente nessa área”.

Ressaltava-se, assim, um entendimento situado na concepção de que o ato de admoestação aos pais ou responsáveis era elemento decisivo para reverter o avanço acentuado de inserção das crianças nas ruas e a relevância da ação política desencadeada em si mesma, não permitindo vislumbrar alternativas além da imediaticidade. Assim, era evidente que a alternativa mostrava-se como solução possível para que os diversos órgãos de assistência social, incluindo os do sistema de segurança, pudessem retomar o controle social e preservar, com o enrijecimento de medidas repressivas, a ordem que se queria efetivar. Com essa base de sustentação, a ação técnica e administrativa, ao tempo que se distanciava dos reais fatores causais da inserção precoce de crianças nas ruas, tendia à busca de restaurar a feição do Estado atuante e protetor e, sobretudo, preservador da “ordem social”.

Contrariamente ao que pretendiam e prognosticavam os organismos estatais, não se verificou na prática o controle social com ações concretas de cobertura às necessidades de crianças e adolescentes retirados do convívio das ruas. Seja por falta de programas de atenção, seja pela inexistência de atividades pedagógicas qualificadas que propiciassem às crianças e adolescentes meios

de inserção nas instituições, mesmo de forma provisória, os resultados não garantiram a saída das ruas, havendo inclusive fugas das entidades, em especial, de meninos em situação de rua, as quais foram descritas por eles às entidades que prestam educação de rua. E, em pouco tempo, se verificou o retorno gradativo daquelas crianças às ruas em busca de trabalho e de algum rendimento para si ou para suas famílias. Nenhuma iniciativa foi assumida pelo Estado com a função de reverter essa situação, parecendo até que as responsabilidades do poder público se encerravam com a operação realizada.

Sumariando nosso percurso de investigação até aqui, salientamos que a vida no campo da política da infância e juventude demonstrava o limite entre as formas ideais e abstratas do direito e as contradições e exigências impostas pela realidade. Em outras palavras, acentuava a questão da irresolutividade da problemática social da infância e da juventude no plano jurídico e também no político, e neste a responsabilidade social do Estado diluía-se em ações descontínuas e fragmentadas com as instâncias não-governamentais, sem na verdade oferecer respostas circunscritas às necessidades postas e suas consequências sociais (violência, abandono social e institucional, extermínio), ou seja, ter essas necessidades como horizonte de possibilidades para as alternativas de intervenção.

Como já apontamos, o conhecimento das características mais gerais e das condições de vida nas ruas era demarcado pela busca de sobrevivência, com extensos períodos de trabalho ou de mendicância, e de exposição a riscos de maus-tratos, drogas, atos infracionais, desaparecimentos e extermínio. A gestão de caráter administrativo do Estado concentrava-se na tática de enfrentamento de pontos considerados como mais críticos, a exemplo da operação de retirada de meninos das ruas, de forma basicamente emergencial e sem programas e medidas de proteção para os que trabalhavam, esmolavam e para os usuários de drogas, de abrigos para os que viviam nas ruas, de medidas de proteção e socioeducativas para os autores de atos infracionais, estando dessa forma distanciada do respaldo jurídico-legal, assinalando, assim, um processo de crise e de falência no sistema de proteção social. De fato, como argumentamos, o processo de objetivação da política de proteção integral termina por explicitar uma mesma esfera de condução histórica da política, na qual os horizontes de respostas são delimitados predominantemente por um movimento desordenado de ações tópicas que em nada atenua ou responde às condições dramáticas vivenciadas por crianças e adolescentes.

Achava-se, assim, em questão o conjunto de proposições e de práticas que pareciam indicar que havia alternativas positivas através do novo ordenamento jurídico-social, o qual visou expressamente articular um sistema de promoção e garantia de direitos sociais, econômicos e políticos, no contexto da ordem do capital.

No próximo capítulo passaremos à análise dos aspectos da crise da proteção social tendo como eixo principal a dinâmica entre as lutas e proposições de qualificação da proteção e a ruptura/continuidade dos processos de atenção que dão os contornos das tendências e dos limites subjacentes às formas de regulação social do Estado e da sociedade.

CAPÍTULO II Aspectos da dinâmica e crise contemporânea da proteção social à infância e à juventude: os limites da ação política do Estado e da sociedade

1. A busca do predomínio das necessidades a base possível de qualificação da proteção a crianças e adolescentes em situação de rua?

Durante a ação empreendida pelo Estado para retirar os meninos e meninas das ruas, iniciamos com aquele grupo composto pelo Centro ERÊ, Centro de Defesa Zumbi dos Palmares, Juizado da Infância e da Juventude, Núcleo Temático, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e algumas entidades de atendimento, o processo de estudo e elaboração do projeto, que havíamos proposto, de proteção social para crianças e adolescentes em situação de rua. Um grande reforço para o grupo foi o apoio do Juiz da Infância da capital, Dr. Fernando Tourinho, incentivando a iniciativa e propondo-se, inclusive, a assumir o processo de coordenação do projeto. Ressalta-se, todavia, que algumas das entidades de atendimento envolvidas inicialmente não chegaram a se constituir no grupo porque tinham como expectativa, para a elaboração do projeto, a disponibilidade de recursos financeiros, via Juizado, e isso não se ressaltou como possibilidade, acentuando-se como prioritário o compromisso dos profissionais na definição e estruturação da proposta voltada para assegurar medidas de proteção para crianças e jovens em situação de rua.

Nesse processo, o grupo partiu de uma proposição já esboçada por Edmilson Vasconcelos, profissional do Juizado, grande companheiro e protagonista no Núcleo em todas as lutas históricas pela proteção à infância e à juventude. Com as referências delineadas, a equipe avançou na análise de alguns elementos de realidade que durante toda a década de 90 já haviam aflorado: a inexistência de uma direção de proteção social em termos dos direitos estatutários, a fragmentação e fragilidade das entidades de atendimento, e, sobretudo, o agravamento das condições sociais de vida de crianças e jovens nas ruas. A avaliação concreta, feita com base na análise das pesquisas do Núcleo e das experiências de cada instituição representada nesse grupo de trabalho, bem como a forma pela qual essa avaliação foi assimilada e apreendida em seus reais significados, constituíram-se em elementos decisivos para delinear a proposta e seus desdobramentos.

A feição básica do projeto pôde ser assim configurada: a estruturação e criação de programas e

serviços de proteção social articulados, necessários ao atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco social e suas famílias, no município de Maceió, denominada pelo grupo como Rede Unificada de Apoio, considerando-se a indicação de campos de intervenção postos pela realidade de crianças e adolescentes nas ruas, expressa nos índices: 60% estavam fora do sistema escolar; 97,8% tinham referências familiares; o grande índice de 69,2% era de crianças (6 a 13 anos); 71,5% desenvolviam ocupações precárias, instáveis, com intensas e extenuantes jornadas de trabalho (de 5 a 12 horas, atingindo-se o percentual de 72,8%), bem como a incidência de violência, a utilização acentuada de substâncias psicoativas, a ocorrência de apreensões e de atos infracionais, a exploração sexual e prostituição; a qualificação do sistema de garantia de direitos num processo de ação articulada entre seus eixos de promoção, controle e defesa, particularmente centrado na atuação direta a: crianças e adolescentes em situação de rua, adolescentes autores de atos infracionais, usuários de drogas, vítimas de violência doméstica, abuso e exploração sexual e trabalho infantil.

Nesse sentido, a composição desta rede estaria estruturada nos sistemas municipais e estadual de ensino, de assistência social e de saúde e no sistema de proteção social para a infância e adolescência, conselhos estadual e municipais de defesa dos direitos da criança e adolescente, conselhos tutelares, entidades governamentais e entidades não-governamentais, representadas através do Fórum DCA.

Quanto à processualidade da rede, definiu-se como eixo prioritário fortalecer o espaço de atuação conjunta entre os órgãos gestores da política de atendimento, Conselhos de Direitos e Tutelares, tendo em vista tanto a formulação como a implementação de políticas no âmbito do funcionamento da rede, constantes no Estatuto da Criança e do Adolescente. Desse modo, tratava-se concretamente de um projeto que, mesmo situado no plano dos limites das políticas sociais e de proteção especial, viesse a propiciar melhorias nas condições de crianças e jovens em situações de abandono institucional e social. E, assim, se explicitava com uma clara dimensão política, desde a sua formulação, na medida em que apontava tanto para fortalecer os processos de qualificação das ações do Estado e da sociedade, quanto para a possibilidade de superar as formas políticas de proteção assumidas por esse Estado e a sociedade, que ainda vigoravam centradas na assistência emergencial e fragmentada.

Essa proposição ganhou particular importância por se objetivar na direção das necessidades e

das exigências de proteção social das crianças e adolescentes que utilizam as ruas como espaço de sobrevivência, e aos que fazem das ruas a sua moradia. O que se colocava em pauta, portanto, era a urgência de se privilegiar um atendimento qualificado para crianças e jovens em situação de rua, com a definição de projetos prioritários nas áreas de promoção/controle e defesa de direitos, na perspectiva de oferecer fatores de proteção em contraposição aos de risco.

Logo após a elaboração da primeira versão do projeto, *Proposta de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco social - Rede Unificada de Atendimento*, já no ano de 1999, iniciamos o processo de negociação para sua implantação, apresentando a proposta ao governo do Estado, em reunião com a primeira-dama e as entidades de atendimento. Contudo, não foram definidos possíveis encaminhamentos que viabilizassem a sua execução pela via do Estado e então mantivemos contatos com o Secretário Municipal de Cidadania e Assistência Social, acenando este para a possibilidade de o projeto ser assumido pelo governo municipal. Após essa iniciativa fomos contactados, no Núcleo Temático, por técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES, o qual tendo informação sobre a nossa proposição, solicitou que encaminhássemos o projeto para análise do banco, visto que este estava financiando ações em redes de atendimento em dez capitais do país. E este, por sua vez, manteve contatos com a Secretaria Municipal, como organismo responsável pela gestão da política de assistência social no município.

Paralelamente aos entendimentos com o banco, que acenava para a possibilidade de financiamento, encaminhamos o processo de apresentação e discussão desse projeto, inicialmente em reunião realizada com a Secretaria do Trabalho e Assistência Social, a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, Conselhos Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, SOPROBEM, e entidades não-governamentais, e, em seguida, com o Conselho Municipal de Assistência Social. A proposta foi amplamente discutida e referendada por esses organismos, colocando-se como alternativa possível para prestar um atendimento qualificado a crianças e adolescentes em situação de abandono, possibilitando a saída das ruas e um processo de socialização rompido com a inserção e vivência nesses espaços, bem como o acesso à convivência familiar e comunitária.

Em seqüência, foram mantidos contatos com a Secretaria Municipal de Cidadania e

Assistência Social/SEMCAS, órgão gestor da política de assistência, que intermediou o entendimento e a reunião realizada com o executivo municipal para definição da perspectiva de essa secretaria assumir o gerenciamento do projeto, atendendo ao princípio da descentralização da política de atendimento. Após essa etapa, compomos com profissionais da Secretaria uma equipe sintonizada com as perspectivas de melhoria das condições de vida dos meninos e meninas em situação de rua e, sem dúvida, a contribuição daqueles profissionais fortaleceu todos os processos de elaboração e execução do Projeto. Encaminhamos ao banco a primeira versão do projeto, *Estruturação e Articulação da Rede Unificada de Atendimento a Crianças e Adolescentes Projeto RUA*, que posteriormente foi acrescida com as requisições de forma e conteúdo solicitadas por esse órgão de apoio financeiro, incluindo especificações relativas aos aspectos demográficos e à caracterização dos programas e serviços de assistência social no município, custos e cronograma operacional, culminando com sua aprovação e efetivação do convênio entre o banco e a SEMCAS, orçado no valor de R\$ 793.000,00.

No que tange à organização dos processos para a implantação do projeto, a primeira exigência fundamental foi a definição das entidades que integrariam a rede nos regimes de atendimento voltados para propiciar medidas de proteção e socioeducativas contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente: abrigo, apoio socioeducativo em meio aberto, apoio sociofamiliar, albergue, colocação familiar, liberdade assistida, internamento e semi-liberdade e proteção especial. Assim, concomitantemente aos entendimentos de negociação entre a SEMCAS e o BNDES, constituímos com o Conselho Municipal de Direitos e a equipe de coordenação do projeto, esta composta do Juizado da Infância, Núcleo Temático, Secretaria de Assistência e Centro de Defesa, o núcleo para a elaboração do processo do cadastramento das entidades de atendimento a crianças e adolescentes, a qual, após estudos conjuntos da legislação, elaborou o formulário de cadastramento com as especificações necessárias de caracterização das entidades e definiu os passos do processo. Isto se justificava em função de que o último cadastro nesse Conselho era de 1991 e não possibilitava o conhecimento atualizado da realidade das possíveis entidades governamentais e não-governamentais que comporiam a rede nos regimes de atendimento previstos, atendendo inclusive às requisições do projeto de atenção prioritária a meninos e meninas em situação de rua, capacidade institucional de

auto-sustentação e composição de equipe técnica.

Após o cadastramento, essa equipe realizou o estudo das perspectivas de cada entidade, no tocante aos seus objetivos, áreas de atuação e regimes de atenção, correlacionando às requisições da rede, sendo selecionadas preliminarmente 30 instituições entre as 56 cadastradas. Para agilizar as decisões de estruturação da rede, os membros do grupo se encarregaram de visitar as entidades, ocasião em que eram discutidas as diretrizes e requisitos do projeto, as condições institucionais de infraestrutura e de equipe técnica e as características da população atendida por sexo e faixa etária, para posterior definição das possibilidades e opções delas de participarem do projeto. Como se vê, no plano organizacional buscava-se um ordenamento preciso ao se priorizar como eixos necessários na implementação: o comprometimento das entidades em atenderem o segmento de meninos e meninas em situação de rua, viabilizando proporcionar a eles medidas de proteção e a saída das ruas, vez que, em maioria, as instituições atendiam tradicionalmente apenas crianças e jovens “carentes e sem problemas de conduta”; de as entidades terem capacidade de auto-sustentação para além do financiamento do projeto e disporem de equipe profissional para o atendimento.

Ao final dessa etapa, foram realizadas reuniões com as 27 instituições selecionadas e que optaram para integrar a estruturação da rede unificada de apoio a crianças e adolescentes em condições de vulnerabilidade social, constituindo-se em: 7 entidades de atendimento no regime de orientação e apoio sociofamiliar, distribuídas nas sete regiões administrativas do município; 7 no regime de apoio socioeducativo em meio aberto; 5 no regime de abrigo, sendo 3 para meninos e 2 para meninas; 1 albergue para as crianças e jovens em situação de rua, funcionando como porta de entrada destes no processo de atenção pedagógica para a saída das ruas e inserção em programas de proteção; 1 entidade no regime de colocação familiar em família substituta; 1 no regime de liberdade assistida; e uma também nos regimes de internamento e semiliberdade, ambas prestando atendimento a adolescentes autores de atos infracionais; 4 instituições no regime de proteção especial, atendendo crianças e jovens vítimas de violência, exploração e abuso sexual, usuários de substâncias psicoativas e portadores de deficiência física e mental. Com essas dimensões objetivava-se qualificar o atendimento a crianças e adolescentes através de programas e serviços de cobertura às necessidades de saírem das ruas e de terem acesso à escolarização, ao lazer, à saúde, à profissionalização, à assistência social, inclusive às

suas famílias, à atenção especial e à convivência familiar e comunitária. Tendo, para tanto, como suporte investimentos na abrangência e melhoria da qualidade do atendimento, através de obras e reformas, aquisição de equipamentos e material permanente para as entidades, bem como capacitação das equipes de profissionais nas unidades operacionais da rede, financiados pelo projeto.

A distribuição estabelecida em função dos objetivos e especificidades das instituições, constantes no cadastramento realizado, não foi contudo aceita por duas entidades que solicitaram mudanças para outros regimes de atendimento, os quais iriam dispor de mais recursos, em virtude de suas particularidades, como, por exemplo, os abrigos e a proteção especial, que requeriam maiores investimentos em reformas e material permanente. Isso requereu reuniões da nossa equipe de coordenação com as entidades, nas quais questionavam-se, explicitamente, as solicitações e as bases de justificação, que não correspondiam diretamente aos regimes de atenção que tradicionalmente vinham exercendo, gerando conflitos e negociações para inserção na rede. Tudo isto fazia antever impasse nas relações entre as entidades e o grupo de gerenciamento do projeto, bem como a inevitabilidade de confronto, sobretudo em função do volume de recursos alocados num único projeto social no município.

Ainda em 1999, concomitantemente a esse processo de estruturação da rede, que visava o fortalecimento da política de atendimento articulada às necessidades de proteção a crianças e adolescentes em situação de rua, desenvolvíamos no Núcleo Temático um intenso processo de investigação com duas pesquisas em andamento. A primeira, cuja indicação se deu a partir de discussões no Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, teve como objetivo o estudo da realidade de crianças e adolescentes trabalhadoras e suas famílias na região fumageira de Alagoas, negociada e financiada pelo UNICEF. Estendeu-se por um ano e abrangeu a configuração do perfil socioeconômico das famílias de produtores e trabalhadores, nos oito municípios da região, e a caracterização da dinâmica econômica de desenvolvimento local, especificamente relativa à cadeia do agronegócio fumageiro na estrutura fundiária regional. Em linhas gerais, os resultados atingidos apontavam para traços fundamentais referentes à dinâmica familiar e social, ao trabalho e à renda diferenciadas entre produtores e trabalhadores, merecendo destaque: o fenômeno do analfabetismo em 46,7% dos membros das famílias dos produtores e em 70% dos trabalhadores, expondo a dimensão

de um desenvolvimento social excludente em confronto com os requisitos cada vez mais exigentes dos atuais processos produtivos; a ausência de atendimento em serviços de creches para as crianças das famílias dos trabalhadores em todos os municípios; precariedade das condições sanitárias; o peso significativo das ocupações agrícolas nas unidades familiares delimitando de forma concreta o processo reprodutivo das famílias no sistema de exploração agrícola e acentuando a incorporação da mão-de-obra infanto-juvenil; a pobreza das famílias dos trabalhadores dimensionada nos baixos e insuficientes níveis de renda de caráter temporário, devido à sazonalidade da cultura do fumo, o que determina a convivência com extensos períodos de desemprego, com média concentrada na faixa entre meio e um salário mínimo.

A segunda pesquisa, Levantamento Quantitativo de Crianças e Adolescentes nas Ruas de Maceió, objetivava o conhecimento e a atualização de dados sobre as situações em que se encontram nas ruas e suas estratégias de sobrevivência, visto que essa investigação vinha sendo sistematicamente realizada ao longo da década de noventa, sempre na perspectiva de subsidiar o possível enfrentamento da problemática pelo poder público, bem como a implementação de políticas públicas para essas crianças e jovens e suas famílias. Os resultados apontaram que: a significativa permanência de crianças e adolescentes nas ruas distribuídas nos diferentes turnos, ou seja, 1.281 na manhã, 422 na noite e 187 na madrugada; a distribuição de crianças e jovens nas ruas, majoritariamente, vinculava-se a atividades de trabalho temporárias e precárias, delineando um processo instável de permanência nas ruas e um contínuo movimento de deslocamento nos pontos de maior afluência de possibilidades de ocupações e serviços, constatando-se: 58% no período diurno, 29% no noturno e 33% na madrugada. Observou-se também uma elevada ocorrência de crianças e adolescentes esmolando na manhã, e utilizando drogas no período noturno. As situações encontradas na madrugada acentuavam as atividades trabalhando em 33% dos casos e sem atividade definida, 25%, e, em absoluta condição de rua, dormindo ao relento, 60 meninos e meninas, totalizando 32%. Em síntese, a investigação reafirmava um amplo processo de desproteção social, revelando a ausência do Estado e das instituições no desempenho de suas atribuições de proteção social estabelecidas nas propostas jurídicas do Estatuto, sinalizando, portanto, que a atenção prioritária a esse segmento continuava como um processo em aberto.

O relatório dessa pesquisa, como os anteriores, foi amplamente difundido pelo Núcleo com os

organismos gestores da política de atendimento, Conselhos de Direitos, Tutelares e de Assistência Social, com as instituições governamentais e não-governamentais, e com a sociedade na Semana dos Direitos Humanos da OAB e nos meios de comunicação locais. Porém uma vez mais os elementos da realidade identificada não se constituíram para esses órgãos em possíveis instrumentais para a definição de programas ou serviços de atenção. Na verdade estava-se frente a frente com as mesmas questões de desassistência social continuamente expressas nas pesquisas anteriores, e da imobilidade do Estado e da sociedade diante das exigências sociais postas, mantendo-se estes na posição de receber as informações sem validar nenhuma perspectiva concreta.

Porém, no grupo temático, perseguindo as possibilidades de priorizar essa realidade, utilizávamos os resultados da pesquisa para fundamentar as proposições de ações e investíamos na alternativa de estruturação da rede de atendimento. Nessa direção, foram definidas como estratégias a reativação do Fórum DCA e a implementação dos processos de estruturação da rede. Iniciamos, no ano de 2000, um processo intenso de atividades estruturadas pelo grupo de coordenação do projeto RUA, tendo este um papel importante junto aos representantes do BNDES na definição e organização das prioridades e das metas a serem atingidas. Para esse grupo, a alternativa do RUA, nome fantasia idealizado para a estruturação da rede de atendimento a crianças e adolescentes, era necessária e politicamente correta, vez que fora esboçada a partir da realidade de violência e desproteção dos meninos e meninas em situação de rua, continuamente diagnosticada por esse grupo, e também por representar uma possível resposta às inquietações e lutas históricas para reverter essa realidade. Diríamos então que aquele era um raro momento em que se esboçou uma proposição sustentada nas necessidades e nas exigências expostas duramente nas ruas por crianças e adolescentes, não estando, portanto, inscrita no universo da intuição, da espontaneidade e das boas intenções.

Foi nesse plano que a proposta correspondeu a uma superação qualitativa do espontâneo, uma vez que estava fundada numa orientação cientificamente elaborada, embora situada nos limites do ordenamento social vigente, ou seja, nos parâmetros dos serviços e das políticas sociais, bem como numa nítida dimensão política ao contrapor-se ao conjunto de medidas paliativas, fragmentadas, residuais e supostamente repressivas que marcavam, até o momento, a direção do tratamento do poder público a meninos e meninas em situação de rua.

Nesse processo e movimento foram sendo construídas as possibilidades de levar à frente a proposta, que incluía a estruturação e qualificação de programas existentes e a criação de novos como a proteção especial a crianças e adolescentes vitimizados, o albergue e o programa de semiliberdade, este a cargo da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania. Tudo isso requereu reuniões com as entidades, Conselhos de Direitos e Tutelar, secretarias de Estado e da prefeitura do município, procedendo-se à análise do papel institucional, das dimensões de operacionalização e articulação entre os programas e das perspectivas e proposições das entidades em termos técnicos e pedagógicos.

O projeto foi oficialmente lançado pela Prefeitura Municipal de Maceió em março de 2000, em solenidade na Associação Comercial de Maceió, sendo sua exposição realizada por nossa coordenação do Núcleo Temático da UFAL. Contou com a presença do BNDES, entidades governamentais e não-governamentais, representantes do poder legislativo municipal e estadual, ocasião em que foi assinado o termo de convênio com as entidades. Daí em diante foram desenvolvidos intensos processos para a implementação do projeto, envolvendo tanto ações de cunho administrativo junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, como de planejamento para dar inicio às etapas de formação e capacitação da rede.

De março de 2000 a maio de 2001, da estruturação e implantação do projeto à saída da nossa equipe de coordenação, foi realizado um processo contínuo de construção de perspectivas, de alternativas que, tomado em seu conjunto, buscava uma dimensão orgânica que se manifestou sob diversas formas: na realização do I Seminário com Entidades Integrantes da Rede contando com 70 profissionais das entidades, conselheiros tutelares e municipais e técnicos da Secretaria Municipal; oficinas de formação em módulos com as entidades por regimes de atendimento, com os Conselhos Municipal e Tutelar e com a equipe da SEMPCAS, II Seminário com as entidades, elaboração com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Plano Municipal de Atenção à Criança e ao Adolescente, articulação entre o Conselho Municipal e o Conselho de Assistência, assessoria às entidades para a elaboração dos projetos pedagógicos, reuniões de planejamento e avaliação da equipe de coordenação, reuniões de avaliação com técnicos do BNDES, estruturação do Fundo Municipal da Criança. Nesse processo e movimento, tendo na temática da proteção social sua causalidade fundamental, diríamos que esse foi um momento que, em conjunto com as entidades, se esboçou a

percepção da necessidade de construção de alternativas postas pela realidade de violência e desproteção de meninos e meninas, de reflexão sobre o significado político, pedagógico e os fundamentos teórico-conceituais e metodológicos do projeto, para que se pudesse avançar em decisões e ações para além das práticas rotineiras, pontuais e fragmentadas. Sinalizava-se no sentido de uma direção orgânica que se esboçou inclusive no I Seminário, momento singular importante em que se iniciou, ainda que de forma embrionária, a articulação de propostas e de ações, a identificação das necessidades e dos desafios, naquela manifestação repentina de “andar com fé” vivenciada naquele momento. Por tudo isso cremos ser possível dizer que, nesse período, as experiências para o nosso grupo foram significativamente importantes, principalmente porque vislumbravam possibilidades demarcadas por uma orientação fortemente identificada com as necessidades postas pela realidade de crianças e adolescentes.

Paralelo a essas iniciativas emergiu, em 2000, uma significativa proposição da Secretaria de Estado da Educação de desenvolver um projeto de atenção a meninos e meninas em situação de rua, convocando para tal feito a nossa equipe do Núcleo Temático da Universidade. A proposta tinha como ponto de referência a inclusão dos meninos na escola e a possível alocação de bolsas às famílias, sendo disponibilizados inicialmente recursos da própria secretaria num total de um milhão de reais. Foi-nos solicitada a elaboração de um projeto que, após discussão, foi denominado Programa de Incentivo ao Acesso e Permanência à Escola para Crianças e Adolescentes em Situação de Risco Social em Maceió Bolsa Cidadã, objetivando atender famílias cujos filhos ou dependentes maiores de 7 anos e menores de 16 estejam matriculados nas escolas públicas estaduais e/ou se encontrem em situação de risco. Considerando-se “situação de risco” a do indivíduo menor de 16 anos de idade que, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, não esteja sendo atendido nos seus direitos pelas políticas sociais básicas, no que tange à sua integridade física, moral ou social, e, mais especificamente, crianças e adolescentes em situação de rua e/ou inseridos no mercado informal de trabalho.

Esse programa apresentou como avanço a definição de duas modalidades de bolsas: a bolsa por família e a bolsa institucional, sendo nesta incluídas as crianças e adolescentes que apresentavam quebra momentânea ou permanente de vínculos familiares, cadastrando no programa seus guardiões legais (família substituta ou instituição), no valor de meio salário mínimo por família. Sendo assim,

seriam incluídas também crianças e jovens advindos das ruas que se encontravam em instituições de abrigo. O programa vinha, portanto, somar com as nossas perspectivas de atenção prioritária aos meninos e meninas em situação de rua, pois o programa bolsa escola a nível federal não os atingia.

Havia também, de forma concomitante, a dimensão de implementar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, PETI-Urbano no município, atingindo 1.500 (mil e quinhentas) crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos, submetidas a trabalhos insalubres, degradantes e perigosos.

Dada a abrangência e complementaridade das propostas, articulamos com o Ministério Público Estadual a estruturação de um plano integrado de organismos governamentais e não-governamentais e entidades do Projeto RUA, tendo em vista possibilitar a implementação de políticas de garantia de direitos e favorecer de forma ampliada a articulação entre as ações e consequente qualificação do processo de atendimento a crianças e adolescentes no município de Maceió. Nesse sentido, essa proposição ia além da concessão de bolsas e tinha como objetivo, em conjunto com o Projeto Bolsa Escola, da Secretaria de Estado da Educação e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil PETI-Urbano, da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, a integralização de programas, projetos e/ou iniciativas dos organismos responsáveis pela formulação e execução da política de atendimento para a infância e a juventude, bem como das políticas públicas setoriais. Assim, estruturamos o *Projeto de Proteção Social a Crianças e Adolescentes em Alagoas*, através do qual definimos como estratégia para a implementação dos programas de bolsas a realização de uma pesquisa de caracterização das condições de vida de meninos e meninas nas ruas, transpondo perspectivas espontâneas ou políticas assistenciais de concessão, sem indicações da realidade.

Na investigação realizada pelo Núcleo Temático, entrevistamos 939 crianças e adolescentes, os quais, após a entrevista, recebiam um ofício de convocação do Conselho Tutelar, solicitando aos pais para comparecerem à Secretaria Municipal de Assistência Social e procederem ao cadastramento e inclusão nos programas. Quanto à realidade das crianças, constatou-se que 75,7% estavam na faixa etária de 7 a 14 anos, revelando a inserção precoce nas ruas e, ao mesmo tempo, uma situação de desproteção social extremamente nefasta, vez que, desse contingente, 36% permaneciam nas ruas de 7 a 10 horas e 15,8% o dia inteiro. O estudo apontava também para o alto percentual de 41,6% de meninos e meninas que estavam fora da escola, reafirmando o sinal negativo que representa a

convivência/vivência nas ruas, bem como o não-usufruto do convívio familiar e comunitário. Os dados indicavam a permanência, já evidenciada em pesquisas anteriores, de uma grande maioria de crianças e jovens trabalhando, totalizando 70% dos entrevistados, retratando que a situação de pobreza e precariedade das condições de vida é de forma inequívoca o principal elemento indutor ao desenvolvimento de atividades de geração de renda instáveis, precárias e temporárias de: carregador, vendedor ambulante, guardador de carro, limpador de pára-brisa e de mendicância.

A perversidade do círculo de permanência nas ruas foi estampada nessas condições que marcavam a vida das crianças e adolescentes e, ainda, expunham a precariedade das suas famílias, pois 95,7% possuíam referências familiares e, nesse universo, 14% das famílias estavam sem emprego. Isso vinha reforçar a perspectiva de não limitar a proteção à concessão de bolsas como condição para a saída dos meninos e meninas das ruas, e encaminhar estratégias que pudesse interferir no privilegiamento das necessidades sociais desse segmento pelo poder público estatal.

A alternativa do *Projeto de Proteção Social* colocava-se, naquele momento, em 2000, como uma das possibilidades postas de proteção social, vez que os organismos governamentais do município e do Estado, ali representados, se dispuseram a articular programas e ações extensivos a esse segmento populacional, o que, a nosso ver, poderia também contribuir para a qualificação das ações de proteção na rede de atendimento. Desse modo, esse foi também um raro momento em que se esboçou uma nova frente de ação constituída na direção das necessidades postas pela realidade. Tratava-se, entretanto, de uma dimensão mais ampla do que a de estruturação do RUA, pois assumia uma nítida dimensão política de analisar globalmente os programas e serviços voltados para a infância e famílias, sob a responsabilidade do Estado e do município, e, a partir daí, definir prioridades e estratégias de operacionalização que pudesse fazê-los chegar aos seus destinatários. Por isso, envolvia todos os organismos estatais gestores das políticas públicas, além das entidades não-governamentais de atendimento à criança e ao adolescente. Abria-se, com isso, um novo caminho para o comprometimento e responsabilização do Estado e que se manifestou na realização de inúmeras reuniões, planejamento e execução da pesquisa, seminários e articulações com os Conselhos de Direitos e órgãos estatais, tendo como equipe de coordenação o Núcleo Temático/Ufal, o Ministério Público Estadual, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, o Instituto de

Processamento de Dados IPD/FIPLAN, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social e a Secretaria de Estado da Educação.

Dentre os ganhos atingidos podem ser apontados: a formação do grupo, estruturada em *site* na Secretaria de Estado de Planejamento, disponibilizando aos participantes o projeto e as competências dos órgãos envolvidos, dados de investigação e textos, programação de atividades; elaboração pelo Ministério Público Estadual de um termo de compromisso institucional para o conjunto dos organismos governamentais e não-governamentais integrantes do Projeto de Proteção Social; definição dos grupos de trabalho, compostos atualmente em quatro áreas: políticas públicas e assistenciais, vitimização e violência, pesquisa e comunicação social e ato infracional; criação e implantação do Projeto FICAI na capital, voltado para monitorar o acesso e a permanência de crianças e jovens no sistema escolar; elaboração das propostas de criação da Delegacia Especializada de Crimes Contra Crianças e Adolescentes e da Vara Especializada para Crianças e Adolescentes, encaminhadas ao governo do Estado e ao Tribunal de Justiça de Alagoas, ambas ainda em processo de estruturação; elaboração de projetos específicos dos quatro grupos de trabalho nas áreas de ato infracional, drogas e violência; a inclusão de 400 crianças no PETI-Urbano e aproximadamente 200 bolsas institucionais para meninos em situação de rua nos abrigos, enquanto resultado da investigação desenvolvida pelo NTCA/UFAL; elaboração de um banco de dados com as informações da pesquisa e da ficha cadastral das famílias pelo Instituto de Processamento de Dados da Secretaria de Estado de Planejamento, possibilitando a sistematização dos dados, análise das informações, seleção das famílias e o posterior acompanhamento destas no desenvolvimento do projeto; cadastramento das famílias de crianças e adolescentes trabalhadores e em situação de rua, identificadas na pesquisa de campo; elaboração de convênios entre Secretaria de Estado da Educação e entidades de atendimento a crianças e jovens em situação de rua, Projeto Catarse e Complexo Educacional Humberto Mendes, para a implementação do projeto Bolsa Escola; implementação da jornada ampliada no PETI-URBANO, a cargo da Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania e Assistência Social.

Dessa análise depreende-se que muitas foram as lutas e iniciativas desencadeadas como tentativas que fossem capazes de interferir decisivamente para que resultassem privilegiadas, pelo Estado e a sociedade, as necessidades manifestas de crianças e adolescentes em situação de

sobrevivência e vivência nas ruas. E, nessa direção, esse movimento atingiu perspectivas que iam além da estruturação da rede, ao se avançar em articulações mais amplas com a Secretaria de Estado de Educação e com o Ministério Público Estadual, gerando novos projetos, a exemplo do Bolsa Cidadã e do Projeto de Proteção Social. Se estas iniciativas muitas vezes eram entendidas por alguns membros de nosso grupo como “ações periféricas” à proposta do RUA, na realidade se constituíram em novas alternativas com possibilidades de fortalecer os caminhos insistente mente percorridos em busca da objetivação de melhorias das condições miseráveis de existência social de meninos e meninas em situação de abandono social e institucional. E a sua significação ia ao encontro dos nossos sonhos perseguidos historicamente, dos muitos “delírios” de contribuir para a superação daquelas condições desumanas; que os meninos e meninas pudessem viver num mundo *como humanos* e que a eles fossem dispensados *cuidados especiais*, e não aquele cotidiano desprovido de tudo, com brutais exigências materiais e vivendo sob as marcas de rótulos, de insegurança e de tormentas, como a violência e o extermínio —, nos quais as pesquisas realizadas pretendiam se constituir em conhecimento da complexidade e da gravidade da problemática e as suas referências em indicações para a ação social do Estado e da sociedade, ultrapassando estes a tradicional forma de atuar nos problemas de forma tópica, fragmentada e ao sabor das emergências eminentemente políticas.

Na verdade, alguns desdobramentos foram significativos, à medida que aglutinaram tanto grandes aprendizados de vida, de companheirismo, de discussões de idéias, de antagonismos e de criatividade com a nossa equipe de coordenação do projeto da rede e no Núcleo Temático, como também dos esforços realizados em contínuas reuniões com órgãos para definições da política de atendimento, das propostas pedagógicas e em todo o processo de formação e capacitação das entidades. Contudo, os conflitos, as objeções, os antagonismos foram expressivos diante do descompromisso e da retórica vazia do Estado, bem como das tentativas de desmoralizar a Universidade e o Núcleo Temático e das contínuas manifestações de refluxo dos processos desenvolvidos, em especial, na execução do Projeto RUA.

Apesar de esse projeto não ter encontrado pólos de resistência em sua formulação e

conteúdo e de ter sido aceito majoritariamente pelos diversos segmentos do Estado e da sociedade vinculados à política de atendimento, isso não significou que o desenvolvimento e continuidade do projeto não fossem permeados de confrontos, antagonismos e até de retrocessos no plano de sua condução. Os antagonismos foram demarcados por múltiplos condicionantes de cunho político, à medida que a Fundação Municipal de Apoio à Criança e ao Adolescente iniciou um processo de confronto com a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social buscando assumir a total liderança e comando do projeto sem aquela equipe de coordenação, responsável pela sua formulação e implantação.

Quanto aos nexos existentes entre a direção social e política da FUNACRIAD e o seu processo posterior de gerenciamento do projeto, pode-se dizer que, do mesmo modo que se processou a intervenção do Estado nos anos anteriores, a sua gestão também não trouxe ganhos significativos no plano da proteção social à criança e ao adolescente no município. Avançou-se na desmontagem das proposições do projeto de proteção social para meninos e meninas em situação de rua e nos caminhos eminentemente políticos de pequenas melhorias parciais, nas quais a tônica fundamental foi uma ação administrativa desprovida de uma orientação estratégica, correndo atrás dos fatos que se agravavam na vida desses meninos. E, conforme veremos a seguir, a impossibilidade desse Estado intervir na resolução da “questão social” continuou sendo expressa na administração residual a alguns efeitos da problemática e não em projetos de intervenção considerando as necessidades humanas postas em sua complexidade e amplitude, pois, como vimos, a realidade revelava historicamente formas extensivas e permanentes de exploração, de repressão e violência, de exterminio.

2. Rupturas e alargamento do ciclo vicioso da violência e desproteção: do Projeto RUA à permanência das mesmas misérias cotidianas na vida de meninos nas ruas

Nas condições objetivas de ausência de ações conseqüentes de proteção social, deu-se, em

meados de 2000, o ressurgimento da questão do extermínio, um dos fenômenos mais graves e cruéis no cotidiano de meninos e meninas que vivem nas ruas. Vimos, ao longo deste trabalho, que nos anos 90 esse problema permaneceu intocado, pois, como analisamos, o próprio Estado e seus organismos constituídos não efetivaram medidas e procedimentos capazes de interferir diante da gravidade dessa situação, acentuando-se apenas agravos e procedimentos de intimidação aos órgãos de defesa de direitos denunciantes. Mesmo com toda a força das diversas denúncias e reivindicações, os possíveis desdobramentos de proteção, apuração e responsabilização dos assassinatos foram nulos, inexistentes, mantendo-se, assim, os altos índices de execução de meninos por arma de fogo em 90/91 essas mortes violentas atingiram 55,5%; em 92, 51,36%; em 94, 61,20%; e, em 96, 60,3%; em 99, 33% em maioria, de adolescentes na faixa etária de 13 a 17 anos.

Essa questão do extermínio aflorou com a grave denúncia de desaparecimento de um menino que vivia nas ruas, Héleno, conhecido como Labirinto, seqüestrado por ocupantes de um veículo em pleno centro da cidade, os quais o colocaram no porta-malas e segundo testemunhas, “chegaram a dizer que ele não mais apareceria com vida”. Era a corroboração daquilo que o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, em parceria com o Núcleo Temático, vinha, ano a ano, denunciando nos relatórios sobre mortes violentas de crianças e adolescentes: a violência criminalizada, configurada na execução sumária por homicídio. Esses relatórios, continuamente, exigiam providências das autoridades para que fossem identificados e responsabilizados os agentes dos assassinatos, bem como os resultados eram divulgados na imprensa local e em atos públicos, tendo em vista romper o ciclo de violência contra crianças e adolescentes nas ruas.

Essa realidade foi posta mais uma vez na ordem do dia, e, na ocasião, as entidades se reuniram no Núcleo Temático para planejar uma mobilização social capaz de dar visibilidade e aglutinar e ampliar ações contra a violência, sistematizando, para tal, um documento sobre os desaparecimentos e mortes de meninos em situação de rua, na década de 90, intitulado *“De Biro-Biro a Labirinto: uma década de violência contra crianças e adolescentes em Alagoas”*, sob a coordenação do Centro de Defesa. Nesse documento, após dez anos de implantação do Estatuto, os números apontavam na referida década, a ocorrência de 714 mortes violentas de crianças e adolescentes, estimando-se uma média de 70 mortes por ano no Estado. Com relação aos dados de 1999, dos 93 casos registrados de mortes nas categorias

por arma de fogo (31), arma branca (10), e instrumentos contundentes (5), constatava-se um total de 46 casos, correspondendo, portanto, a 49,5% dos registros. No balanço da referida década, o Centro de Defesa apontava, sobretudo, 17 homicídios identificados de meninos em situação de rua que eram acompanhados pelas entidades que prestam atendimento pedagógico, tendo em vista a possível socialização e retorno ao ambiente familiar. E, ainda, registraram-se 20 casos de desaparecimentos, sem que se tivesse, até o ano de 2000, a localização do paradeiro dos adolescentes desaparecidos das ruas da cidade. Tratando-se dos casos de homicídios, aquela instituição não-governamental afirmava que “poucos foram efetivamente apurados ou se chegou aos responsáveis pelas mortes dessas crianças. e adolescentes (...) e, em alguns casos os agentes são integrantes do sistema de segurança pública do Estado (polícia militar e civil)”, cujos processos vêm sendo acompanhados pelo Centro de Defesa na Justiça. E o relatório conclui: “Nas ruas, o cotidiano de agressões, espancamentos, humilhações e toda a sorte de violação de direitos é presenciado por todos e vivenciado por alguns. Dentre as crianças e jovens em situação de rua os registros do CEDECA apontam, entre os assassinatos, 17 casos nesta década. São eles: Erivaldo Vieira dos Santos (Popa), Cícero (Macumbeiro), Naldinho, Dinho, Luciano Silva dos Santos, Husley de Souza (Morgana), Robertinho, Itamar, Lourenço, Paulinho, Júnior Manoel dos Santos (Ratinho), Melado, André, Luiz, José Carlos (Tartaruga Ninja), Severino da Silva (Biro-Biro), Possidônio de Araújo.”

Estes elementos nos permitem pontuar duas questões já sinalizadas inclusive no relatório do Centro de Defesa: a primeira refere-se à ausência nos registros dos nomes completos e, em muitos, do próprio nome dos meninos e meninas desaparecidos e assassinados, identificados estes últimos apenas pelos apelidos como eram conhecidos nas ruas. Este fato revela o eco profundo de um cotidiano desprovido de tudo uma condição de vida sem título de identificação civil no mundo, na qual valiam como referência os rótulos adquiridos enquanto expressões da vivência nas ruas e do contato afetivo com os educadores das entidades que os acompanhavam e lutavam pela defesa e garantia de direitos. Por outro lado, a realidade de anonimato no mundo revela também, como segunda questão, que os passos e a existência de meninos e meninas em situação de rua passavam ao largo das instituições e das responsabilidades do Estado, configurando ao mesmo tempo uma situação de violação do direito de existir “de ter um nome e um sobrenome, um registro de nascimento e até uma certidão de óbito”, e uma

absoluta falta de medidas de proteção social, em especial, referentes ao direito de regularização do registro civil. Em outras palavras, enquanto vivos estavam sem direito ou acesso a garantias legais e/ou ao resarcimento dos direitos violados, e, depois de desaparecidos e mortos, compunham o número de indígenas sem identificação, como se nunca tivessem existido.

Diante dessa cruel realidade foi empreendida uma ação social com ato público e missa na praça do palácio do governo estadual, que contou com a participação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, do Centro ERÊ, da Universidade/NTCA, do Centro de Defesa Zumbi dos Palmares e do Conselho Tutelar de Maceió, culminando com uma sessão pública na Câmara Municipal sobre violência, na qual foram tiradas como proposições pelos vereadores o funcionamento de comissão legislativa de defesa dos direitos da criança e do adolescente, abertura de caminhos para a imprensa, sensibilizar a bancada federal para providências cabíveis e a criação de conselhos tutelares, esta já prevista na legislação.

Contudo, apesar das denúncias e dos esforços realizados, não se conseguiu localizar Labirinto, nem efetivar uma ação capaz de fazer frente aos desaparecimentos e de viabilizar o controle institucional e político da violência disseminada contra crianças e jovens nas ruas e os casos de cruéis assassinatos. Se esta via da denúncia foi uma estratégia real na contextualidade das lutas sociais daquele grupo, ditada pela dura realidade do cotidiano de meninos e meninas nas ruas, ela não conseguiu incidir na determinação de fundo de o Estado dar prioridade à questão e de mobilizar a sociedade para a sua reversão, pois meninos em situação de rua continuaram *invisíveis ao sistema de proteção social*. Assim, comprehende-se que a dimensão política presente nas lutas mostrou-se insuficiente e, por que não dizer, tênue e residual diante da paralisação dos organismos estatais e, sobretudo, da insegurança e da miséria daquelas pequenas vidas humanas.

Por outro lado, como vimos, a luta pela via de proposições, particularmente do Projeto RUA, foi interditada no meio do caminho. Após um ano de atividades de implementação do projeto, em maio de 2001, quando se concluiu o processo inicial de formação e capacitação das entidades, emergiu a crise maior de gestão gerada com a destituição da nossa equipe de coordenação, através de portaria do governo municipal nomeando o grupo de profissionais daquela Fundação de Apoio à Criança e ao

Adolescente. Tratava-se de uma alternativa política voltada para o controle único do projeto no poder público do município, pondo fim à gestão colegiada da Universidade, Juizado da Infância e Secretaria Municipal de Assistência. O fato é que isso ocorria no momento crucial de elaboração pelas entidades dos seus projetos pedagógicos para operarem o atendimento articulado entre os programas e serviços de proteção a crianças e adolescentes, esses supervisionados pela coordenação. É, além disso, era a fase em que se daria o maior repasse de recursos do BNDES para as reformas e compra de equipamentos, visando a qualificação da infra-estrutura das entidades.

Para efetivar essa alternativa foram utilizados distintos mecanismos e estratégias em dois momentos específicos, obedecendo a uma condução política que pudesse articuladamente viabilizar o resultado esperado assumir o gerenciamento daquele amplo projeto social, fortalecendo e legitimando o poder político municipal e a infra-estrutura organizacional daquela Fundação, recentemente reestruturada pela prefeitura de Maceió.

No primeiro momento, a lógica desse processo foi direcionada através de questionamentos sobre o poder legal e formal da equipe de coordenação na condução do projeto, questão que, na realidade, estava em aberto pois não se dispunha de portaria institucional para o exercício da função. Essa formalização, de fato não se inseriu em nenhum dos momentos da construção, apresentação, negociação e implantação da proposta do RUA, em preocupação para a nossa equipe, pois perseguia-se, sobretudo, a possibilidade de objetivação de uma mudança significativa para aquela histórica situação de vidas desperdiçadas nas ruas. Sendo assim, as ações desenvolvidas não se pautaram nos marcos de uma direção formalizada, de direito e de fato, e instituída pelo governo municipal, até porque o projeto significava para nós uma perspectiva de vida idealizada profissionalmente, no sentido de tornar possível a responsabilização do poder público sobre a prioridade de prestar atenção e proteção à infância e à juventude que viviam nas ruas duras experiências de violência e desproteção, configurando uma total condição de abandono institucional e social. Condição esta que reflete a relação existente entre a prioridade dada pelo Estado em alargar a sua base política e em comandar e tratar as esferas da proteção social a partir dos tradicionais parâmetros dos efeitos manipuláveis, e não as causas da problemática social de meninos e meninas em situação de rua. Assim, a possibilidade idealizada no projeto ruía no momento de possível afastamento do nosso grupo, o qual acreditava na possível

mudança da realidade e lutava por ela.

No segundo momento a investida se inseriu em dois planos: no primeiro, a Fundação, aliada com o Conselho Municipal de Direitos, punha em questão a coerência do projeto, sugerindo mudanças de forma e conteúdo e ao mesmo tempo aventava essa condição para viabilizar a aprovação, pelo Conselho, do termo de compromisso das instituições participantes da rede, enquanto requisito do convênio a ser encaminhado ao BNDES. Esse processo foi marcado por fortes antagonismos, vez que as mudanças apontadas feriam substancialmente a proposta formulada e negociada com o BNDES. A contradição fundamental era que esse mesmo grupo da FUNACRIAD e do Conselho, unido numa nova relação de forças, compunha-se dos mesmos protagonistas que haviam aprovado o projeto RUA por unanimidade e tinha passado por uma etapa de formação e capacitação, realizada pela nossa equipe, para operarem uma política de atendimento como organismos gestores dessa política. Dada a impossibilidade de reformas, a luta pelo poder de comando foi direcionada contra a Universidade com fortes e vazios questionamentos sobre a fidedignidade da prestação de contas da etapa de capacitação da rede, já apresentada e aprovada pela Procuradoria do município. Em função disso, UFAL/FUNDEPES/NTCA apresentaram oficialmente à prefeitura respostas sobre as evasivas e ardilosas questões aventadas pelo Conselho Municipal, referidas e constantes no documento da prestação de contas. Mas isso não bastou para resolver e pôr fim ao processo acirrado de denegrir a instituição e nossa coordenação no Núcleo Temático, culminando na solicitação pela Universidade de uma ação efetiva do poder municipal com sua equipe de trabalho sobre aquele processo sem fundamentos legais e com mecanismos diretamente voltados às individualidades da equipe que estava coordenando o projeto, encerrando aí esse movimento. Terminava assim o processo de luta para a implementação do Projeto RUA que apontava para a possibilidade de viabilizar ações consequentes do Estado e da sociedade que permitissem melhorias nas condições de vida das crianças e jovens em situação de rua.

A perda na condução do projeto para o nosso grupo, após a intensa preparação e precisa organização que havia sido ideada com base na realidade concreta, não foi, contudo, a maior perda contabilizada. O que realmente pesava para nós nesse processo era a perda do elo de unificação e articulação das proposições definidas no projeto, efeito mais evidente da condução iniciada pelo novo

grupo gestor. Isso porque este não foi capaz de apreender e visualizar as concepções fundamentais, as alternativas e desdobramentos necessários direcionados à proteção social, bem como de criar as condições para possibilitar a crianças e adolescentes o acesso às medidas de proteção, a programas de atendimento voltados para as suas necessidades reais e, sobretudo, propiciar a saída dos meninos e meninas das ruas.

Uma das primeiras iniciativas divulgadas pela FUNACRIAD no processo de gerenciamento do Projeto Rede Unificada de Atendimento a Crianças e Adolescentes/RUA foi a mudança na sua denominação para *Rede Criança de Maceió*, indicando uma posição que buscava conferir legitimidade ao novo grupo gestor e eliminar qualquer possível identificação com a equipe anterior. Quanto aos delineamentos assumidos na implementação do projeto, atendo-se às diversas realizações apresentadas pela FUNACRIAD no Relatório de Atividades/2004, evidenciam-se: a aplicação dos recursos por todas as entidades participantes em reformas ou aquisição de equipamentos, conforme previsto no contrato com o BNDES; realização de Seminários sobre Regime de Abrigo e Abordagem de Crianças e Adolescentes em situação de risco, I Seminário de Avaliação das Ações desenvolvidas com Crianças e Adolescentes em Situação de Risco Pessoal e Social no Centro de Maceió; realização de Oficinas: de voluntários, I e II Oficinas de Trabalho sobre o programa de Liberdade Assistida e Oficina de Trabalho sobre Drogas; *workshop* sobre metodologia de reintegração familiar e sobre Fortalecimento e reordenamento da rede de abrigo; Capacitação para os agentes do Sistema de Garantia de Direitos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos; I Jornada de Maceió sobre Adoção.

No que concerne às realizações, benefícios sociais e parcerias das 21 entidades da *Rede Criança*, em 2003, a exposição no referido relatório dá realce aos projetos e programas específicos executados e, particularmente, quanto à abrangência do atendimento em termos dos “*benefícios sociais*” atingidos, são apresentados pelas entidades os totais de crianças, adolescentes, jovens e famílias beneficiados, o que permitiu à FUNACRIAD informar que a rede está “atendendo a 7.665 crianças e adolescentes”. Observa-se que nas variações das atividades específicas das entidades, estas, em grande maioria, estão vinculadas às comunidades e bairros da periferia urbana em que essas instituições estão inseridas. Desse modo, estando o atendimento inserido, em grande parte, em comunidades, as informações não permitem evidenciar o alcance do projeto da rede de atingir, em especial, aos meninos e meninas em situação de

rua, nem também apresentam referências sobre a atuação articulada entre as próprias entidades e os programas e projetos de proteção, diretrizes fundamentais do projeto original da rede.

Esse dado real bastante problemático parece indicar uma limitação de fundo em manter a alternativa proposta no Projeto Rua a prioridade de atenção especial e direta a crianças e adolescentes que utilizam as ruas como espaço de sobrevivência, e aos que fazem das ruas a sua moradia. Essa direção consubstanciava, como acentuamos anteriormente, as exigências de proteção social a crianças e adolescentes usuários de drogas, vítimas de violência doméstica, abuso e exploração sexual, trabalho infantil e a adolescentes autores de atos infracionais, através de ações especializadas do Estado e da sociedade voltadas para as suas necessidades e para propiciar a saída das ruas. Assim, não é menos correto indicar uma possível mudança de rumo da alternativa proposta, à medida que não se visualiza na operacionalização da rede a materialização de programas abrangentes e articulados entre o Estado e a sociedade na direção da complexidade da problemática de meninos e meninas naquelas situações desumanas de existência. Ou seja, de condições concretas para que se pudesse avançar na luta pela diminuição da violência e da opressão a que historicamente estão submetidos.

Desta aproximação analítica depreende-se que os nexos entre as proposições do projeto e o seu desenvolvimento significativamente contrastam no que se refere à perspectiva de extensão da proteção social a crianças e adolescentes em situação de rua. E, como pudemos indicar nos resultados da pesquisa em 2002, a problemática de meninos nas ruas, expressa no uso intensivo de drogas, na violência e desproteção, persistia e era tão grave que não restava outra alternativa senão a responsabilização do Estado das suas funções de proteção social. E esta responsabilização se constituiu por força do Termo de Ajuste de Conduta do Ministério Público Estadual, com respostas circunstanciais definidas pela FUNACRIAD, as quais se concentraram inicialmente na formalização de um Pacto abrangendo “o Governador do Estado, Prefeita de Maceió, Ministério Público, Juizado da Infância e da Juventude, UNICEF, órgãos estaduais, municipais e ONGs, cujo resultado foi a criação do *Programa Emergencial de Proteção às Crianças e Jovens da Praça dos Martírios*. Para muitos, isso foi visto equivocadamente como um momento de grande avanço na política de atendimento, o que inviabilizava ainda mais a percepção de que significava, na verdade, um recuo, pois, como proposição eminentemente política, constituía-se de *ações emergenciais focalizadas* em um único segmento os

meninos e meninas que estavam a morar na praça dos Martírios e, desse modo, abandonava a possibilidade de atenção abrangente a todas as crianças e adolescentes nas ruas. No limite, cremos que essa variante operacional reafirmava a subsunção da política de atendimento à mesma lógica estabelecida historicamente pelo Estado de tratar os problemas pelos seus efeitos e consequências, priorizando aspectos emergentes através de ações de proteção tópicas e pontuais, desprezando as múltiplas causas postas pela realidade concreta. Desse modo, processava-se uma modificação substancial na direção social e pedagógica do Projeto Rua, entretanto, como resposta emergencial servia politicamente para dar legitimidade e credibilidade à Fundação como órgão gestor da política de atendimento no município.

Nessas condições objetivas, se a Rede Criança não atingia a atenção prioritária a crianças e adolescentes em situação de rua, a opção encontrada pela FUNACRIAD foi a criação de outros programas e projetos: “como Tenda Livre, Pró-Família, Ação Criança em casa; Maceió cada dia melhor, Aprender para uma nova vida, Sinal Verde.” Segundo o Relatório de Atividades, em 2003, deu-se continuidade ao Projeto A Tenda, com atendimento a “57 pessoas (crianças, jovens e adultos) que freqüentavam a Praça dos Martírios”, cujos resultados foram o encaminhamento de 28 jovens usuários de substâncias psicoativas para tratamento em Sergipe e Pernambuco, 11 reinserções familiares, atividades esportivas e lúdicas através do projeto Recriando a Vida, encaminhamentos médico-odontológicos e apoio psicossocial. Já o projeto Operação Criança em Casa, Maceió cada dia melhor, objetivou promover a “inclusão social” de crianças, adolescentes e famílias encontradas nas ruas de Maceió em risco pessoal e social”, constituindo-se em um trabalho de “prospecção” durante trinta dias; contudo, não são apresentados no relatório os resultados atingidos. Além dessas alternativas, foram elaborados mais dois projetos pela Fundação: o Pró-Criança Cidadã, com distribuição de “400 Bolsas de Cidadania no valor de R\$ 80 reais a adolescentes, jovens e famílias em situação de rua, durante seis meses” e o Projeto Centro de Proteção e Apoio à Criança e ao Adolescente, com apoio do BNDES, incluindo os “serviços SOS-Criança, Disque-Denúncia, Pronto-atendimento e Colocação em família substituta”, ambos ainda em fase de propostas a serem executadas.

Esses elementos nos permitem dizer que a implementação desta política, estando em nítida sintonia com concepções políticas que privilegiam ações focalizadas, emergenciais e fragmentadas,

deixa em aberto a possibilidade de um caminho de proteção social abrangente em que se buscasse o atendimento às necessidades postas, contrapondo-se, dessa maneira, a práticas espontâneas, desarticuladas, que não chegam nem a arranhar a superfície da problemática de crianças e adolescentes.

Em realidade, os questionamentos e denúncias sobre a problemática da violência e desproteção de crianças e adolescentes visando tornar concretas as melhorias no plano da materialidade das condições de vida social, tinham sido intensos no decorrer da década de 90, mas incapazes de interferir, decisivamente, na condução da política para a infância. De fato, já se dispunha de conhecimentos suficientes sobre aquelas condições de vida de meninos e meninas, através das investigações desenvolvidas pelo Núcleo Temático. Porém, por considerar possível transpor aquelas situações de violência e desproteção social e também a dimensão política de combate residual da problemática, realizamos, em 2000 e 2001, dois estudos sobre a temática da violação de direitos. As pesquisas foram desenvolvidas nos livros de registros do Conselho Tutelar de Maceió, órgão público permanente responsável pelo atendimento das demandas de violações de direitos individuais e sociais e de violências praticadas contra crianças e adolescentes, para as quais são prescritas medidas e programas de proteção especial de caráter supletivo, operadas de modo privilegiado por esse Conselho, em articulação com os organismos vinculados à atividade jurisdicional representados pelo Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e Segurança Pública.

Nesses dois estudos os resultados apontaram que as violações registradas pelo Conselho Tutelar em Maceió condensaram-se, com acentuações específicas, no âmbito de todos os direitos estabelecidos pelo Estatuto: à vida, à convivência familiar e comunitária, à educação, ao esporte e ao lazer, à saúde, à profissionalização e proteção ao trabalho, à liberdade, ao respeito e à dignidade. Nos dois anos consecutivos, observou-se um nível expressivo de violações congregando simultaneamente vários desses direitos, significando globalmente que a tendência assumida pelo Estado e a sociedade de implantar a avançada política da proteção integral, a partir de 1990, mantinha-se explicitamente incapaz de suplantar os condicionantes sociais e políticos que permitissem interromper minimamente o intenso e agudo processo de violência e desproteção social.

No primeiro estudo, a análise dos dados registrados no Conselho Tutelar, quanto à categoria tipo de violação constatou-se que, em sua maioria, relacionava-se ao direito à Convivência Familiar e

Comunitária, correspondendo a 73,70% das violações. Salienta-se que desse total, o maior número foi referido à violação atos atentatórios ao exercício da cidadania, com 779 casos de não-registro de nascimento. Verificaram-se ainda como tipos de violações, nesse campo do direito à convivência familiar e comunitária, a ausência de convívio familiar relativo ao abandono dos pais e/ou responsáveis, a ausência de condição material para convivência familiar não pagamento de pensão alimentícia, além de convivência com dependentes químicos, da utilização da mendicância e do aliciamento de crianças e adolescentes para atividades ilícitas e impróprias. Na caracterização dos agentes violadores dos direitos estatutários, nas categorias familiares, Estado, sociedade e a própria criança e o adolescente, o maior índice percentual recaiu no Estado, com 47,56% do total de 1.861 casos registrados, constatando-se a elevada incidência do tipo de violação de não- acesso ao registro de nascimento e ainda recusa de atendimento em instituições governamentais, falta de vagas em escolas e hospitais, e impedimento de acesso a documentos de identificação, como RG/CPF. Desse modo, o Estado sobressaiu como agente principal da violência ao não preencher as disposições e responsabilidades específicas integrantes do Estatuto no campo das garantias e em assegurar os direitos contra violências, desproteção, crueldades e exploração. Os pais e os familiares foram representados como agentes violadores dos direitos, em aproximadamente 20% das ocorrências registradas referentes ao direito à convivência familiar e comunitária, em casos de abandono, não pagamento de pensão alimentícia, impedimento de acesso a pais e irmãos, inadequação ao convívio familiar, esta referida às ocorrências de violência sexual e física (maus-tratos e espancamento). E a incidência de crianças e adolescentes como violadores de seus próprios direitos atingiu o percentual de 9,3%, correspondendo a um total de 173 casos.

Em 2001, evidenciou-se na pesquisa a manutenção da realidade de desproteção e violência em 1.853 casos atendidos pelo Conselho Tutelar, cujas demandas de solicitações e denúncias, em sua maioria, eram originárias de famílias habitantes da periferia urbana, configurada com altos índices de pobreza, indigência e desemprego. As graves situações de violência e de supressão dos direitos fundamentais configuraram-se novamente no âmbito de não-atendimento às necessidades humanas de moradia, de acesso à escola, de proteção familiar, social e institucional, constituindo-se em formas de violações expressas na vivência nas ruas, na mendicância, maus-tratos, negligência, violência física e

psicológica, exploração e abuso sexual. A sua extensão não pode ser considerada como um drama individual ou um problema exclusivamente privado e familiar, vez que em 84% dos casos tiveram como agentes violadores os familiares, 35,2%, o Estado, 27,2% e a própria criança e o adolescente em 21,6%. A acentuação deste último índice, em comparação à pesquisa anterior, correspondeu a um total de 400 ocorrências relativas às próprias crianças e jovens como violadores de seus direitos, sendo caracterizada por situações de cometimento circunstancial de atos infracionais, consumo de drogas, conflitos familiares, fuga de casa, desordem, vivência nas ruas, dentre outras, revelando, em seu conjunto, o agravamento da problemática expressa na duplicação do índice e, sobretudo, o fosso existente entre a política de proteção estatal e as necessidades sociais dessas crianças e jovens.

Se tudo isso vinha demarcando sinais da crise endógena da proteção social a esses segmentos, processava-se também com visibilidade, em março de 2001, a expansão da debilidade no sistema de proteção na unidade de internamento socioeducativo de Alagoas com o grave incidente que resultou na morte de quatro adolescentes e na destruição parcial da unidade. A violência entre os adolescentes autores de atos infracionais tutelados pelo Estado era confirmada nos quatro jovens assassinados cruelmente por seus próprios companheiros. Nessas condições, a “rebelião” ocorrida, ao tempo que sinalizava a ausência de projetos de vida dos adolescentes, punha também em questão a fragilidade dos projetos técnicos e procedimentos pedagógicos na unidade, Centro de Ressocialização Masculino, vez que estes não demonstravam efetivamente impacto algum no processo socioeducativo a que estavam submetidos aqueles adolescentes em regime de privação de liberdade.

Coloca-se, assim, novamente em questão o conjunto das determinações jurídicas de promoção e garantia de direitos e das proposições de práticas institucionais de proteção integral que permitiam, até a década passada, indicar com alguma credibilidade que poderiam se pôr como alternativas ao ordenamento da proteção social à infância e à juventude. A ausência dessa perspectiva de proteção, por mínima que seja, peculiariza uma manifestação atual da crise contemporânea de legitimação do sistema de garantia de direitos e de seu padrão operacional determinado no Estatuto da Criança e do Adolescente, e, por outro lado, é bastante representativa do tratamento do Estado à “questão social”, particularmente configurado numa modalidade de regulação centrada no âmbito de serviços imediatos e pontuais, eliminando e restringindo a dimensão de garantia dos direitos conquistados. Na verdade, a

resposta social do Estado à problemática social, sob a órbita da estratégia hegemônica neoliberal, vem acentuando os limites desse Estado na ordem do capital as soluções às problemáticas dadas ou emergentes inscrevem-se no âmbito das consequências sociais e não na eliminação da exploração e da reprodução da miséria.

Depois de transcorridos três anos do desaparecimento de Labirinto, sem registrar nenhuma ação estatal contra os desaparecimentos e mortes de meninos em situação de rua, a questão do extermínio foi colocada sob outro ângulo da responsabilização do próprio Estado. Em final de 2003, aí sim, assistimos a um posicionamento efetivo do Estado e do governo municipal em virtude da denúncia feita pela imprensa nacional, na Revista ISTO É, sob título *Adeus Meninos*, sobre a cruel existência de grupos de extermínio de “meninos e meninas de rua”, formados por integrantes do corpo de segurança do governo local, configurando uma realidade em que esses “meninos viram finados nas ruas de Alagoas, quase sempre sem entrar nos registros policiais ou processos nos fóruns”. Condensava essa reportagem dados de pesquisa realizada pela Comissão de Direitos da Criança OAB/AL, apresentados pelo seu ex-presidente, revelando: “estamos infestados de grupos de extermínio”, e dando conta de um total de 329 jovens de famílias carentes, com até 25 anos, que foram assassinados em Alagoas entre janeiro e novembro de 2003, bem como entrevistas com meninos em situação de rua e com representantes da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa e das entidades que prestam apoio aos meninos em situação de rua, Centro ERÊ, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Zumbi dos Palmares, as quais expunham a negligência estatal diante da realidade e confirmavam a existência de grupos de extermínio, visto que “os meninos de rua são as vítimas perfeitas, vistos como um estorvo que todo mundo preferia não ter”.

O fato político gerado, à medida que a denúncia poderia afetar frontalmente a economia local, contribuindo para afastar os turistas nacionais e estrangeiros, com grande demanda de europeus, por medo e insegurança social, a mobilização social do Estado e de seus organismos institucionais ganhou força e unanimidade para desordenar o processo das grandes consequências políticas e econômicas daí advindas. E, nesse sentido, além de carta remetida à revista, de reuniões realizadas que conseguiram aglutinar forças com todos os secretários do governo estadual e municipal vinculados à área da

assistência social, do organismo responsável pela gestão da política, a Fundação de Apoio à Criança e ao Adolescente/FUNACRIAD e da nova gestão da OAB/AL, este Estado manifestou seu repúdio e indignação pela denúncia nacional, através de nota oficial em todos os jornais de circulação local, rebatendo e desmentindo a existência de grupos de extermínio, centralizando-se, em especial, na afirmação de que os dados apresentados são “mal apurados, superestimados e preconceituosos prejudicam o Estado”. Dentre os principais argumentos, o Estado afirma que: “Dados do Ministério da Justiça confirmam que Alagoas possui a quinta capital mais tranqüila do Brasil (...) em 2003, o governo de Alagoas conseguiu reduzir em mais de 20% o número de homicídios contabilizados no exercício anterior. Há determinação governamental de enfrentar a violência; é preconceituosa, além de inverídica, a suposição de que há “leis locais” que produzem a execução sumária, por exemplo, de mulher que trai e menino que rouba. Não queremos ser os melhores, mas não admitimos essa pecha absurda, que cheira a barbarismo; quanto às ações pela ressocialização de crianças e adolescentes, o governo de Alagoas informa que o Complexo Educacional Humberto Mendes desenvolve nova sistemática de trabalho. Já o programa de erradicação do trabalho infantil (...) hoje contempla os 102 municípios alagoanos e atende a mais de 25 mil crianças; sobre os atos de violência decorrentes das deformações sociais, o governo de Alagoas não pretende empurrá-los para debaixo do tapete. O que faz é enfrentar a realidade e construir uma nova relação.” Contudo, aquela realidade histórica configurada nos índices das pesquisas, conforme vimos anteriormente, permitiam qualificar uma situação de barbárie externalizada nos assassinatos, desaparecimentos, violência, insegurança, violação dos direitos e desproteção social de meninos e meninas nas ruas, até esse momento sem respostas do poder público, sem a construção de “nova relação” que permitisse uma nova forma de sociabilidade.

Por outro lado, além desse posicionamento contundente, sobretudo contra a investigação do ex-presidente daquela comissão da OAB, o governo municipal e a presidente da FUNACRIAD garantiam que não há grupos de extermínio em Alagoas e, ainda, esta presidente contestava, no mesmo jornal, “os dados da pesquisa do Núcleo Temático da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) de que existem 1.500 crianças nas ruas de Maceió. Segundo ela, uma pesquisa financiada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) apresenta apenas um número de 228 crianças em situação de rua e 239 que trabalham nas ruas de Maceió”.

Era o aparecimento ofensivo do Estado que se justificava em duas direções. A primeira, no sentido de dar legitimidade e credibilidade ao poder do Estado e do governo municipal, punha em questão a fidedignidade das pesquisas da Universidade, através das quais historicamente questionávamos a realidade de violência e apresentávamos proposições possíveis para ações concretas deste Estado, como se, com isso, fosse possível “colocar em baixo do tapete” ou apagar a visibilidade exacerbada daquelas condições desumanas e todos os dramas que sacodem a convivência de meninos e meninas com a opressão e o aniquilamento de suas vidas. A segunda direção se explicitava na clara defesa da ordem e do lucro gerado com o turismo, estando assim presente a determinação fundamental expressa na dialética cega da causalidade econômica e da significação política, em contraposição direta ao significado e reconhecimento das ausências daquelas vidas humanas cumulativamente esquecidas ao desaparecerem drasticamente do convívio social, ou de persistirem lutando nas ruas sem as mínimas condições de sobrevivência e de proteção social. Desse modo, subrui-se o entendimento de que se o poder público continua a insistir nessa determinação de fundo econômico e político, não é porque deseja ficar cego aos fatos sociais, estes secundarizados historicamente, mas porque no interior do sistema regido pelo capital a razão decisiva para a ação social do Estado está voltada e permanece circunscrita, como vimos na análise até aqui realizada da década de 90 na área da infância, na manipulação dos efeitos e consequências, mesclada por intenções de base que não conseguem nem arranhar os efeitos extremamente graves da violência social e institucionalizada, como é o caso da vivência nas ruas e do extermínio.

Frente a esse alargamento do ponto de conflito entre o governo municipal e a Universidade, já manifesto com o projeto RUA, nos colocamos oficialmente na ocasião da apresentação para a sociedade, no Ministério Público Estadual, dos resultados da pesquisa da Prefeitura/FUNACRIAD, executada pelo Centro Interuniversitário de Estudos da América Latina, África e Ásia CIELA/Recife, com financiamento do Unicef. E, sobretudo, ratificando que o Núcleo Temático, historicamente, vinha privilegiando a pesquisa e a extensão, realizando sistematicamente investigações com atualizações de elementos da realidade, inclusive sem financiamentos, com o compromisso social de subsidiar definições concretas pelo Estado e a sociedade, não tendo, nesse sentido, comprometimento político com o poder público e a sociedade que levasse este Núcleo a apresentar resultados superestimados,

subestimados e fictícios, ou efetuar concessões políticas que desnaturassem os elementos referenciais da realidade investigada. Em síntese, concluímos, nessa ocasião, que as investigações acentuavam que o que vinha caracterizando as formas de regulação social do Estado era a renovação sistemática de uma agenda configurada entre ações emergenciais e de repressão e o descaso com a magnitude dos problemas humanos de crianças e adolescentes. Neste momento, embora sem contraposições diante das questões expostas, a condução da política de cunho emergencial foi assegurada no referido evento a partir dos resultados da pesquisa apresentada pela FUNACRIAD reforço do plano emergencial para atendimento e retirada dos meninos e meninas da Praça dos Martírios, que seria depois estendido a outras áreas da cidade, acabando por obstar a possibilidade de definição de opções capazes de oferecer caminhos e alternativas de ruptura com as práticas assistencialistas, fragmentadas e espontaneísticas.

Na verdade, tudo isso emoldura a continuidade do mesmo processo de proteção e regulação residual a universalização das políticas sociais com base nas garantias estabelecidas no ordenamento jurídico no campo dos direitos sociais e econômicos cede lugar à focalização de serviços estatais assistenciais, localizados, pontuais, reduzindo ou até eliminando a intervenção do Estado frente às necessidades/demandas sociais da infância e da juventude. Desse modo, a nosso ver, com esses claros limites postos, vem se acentuando a tendência persistente à depreciação das condições de vida, a constante subtração dos direitos, a manutenção da negligência social e institucional e do predomínio de ações imediatistas sem nenhum efeito de melhoria substancial, que leva ao limite o grau de uma vida violenta para o conjunto daquelas crianças e adolescentes que vivenciam, em sua cotidianidade, a dura realidade do pauperismo estrutural e da indigência social. E, assim, conforme analisamos, continuávamos a assistir à permanência das mesmas misérias cotidianas na vida de meninos e meninas pobres e em situação de rua.

3. Sobre todas as coisas traços, tendências e limites objetivos da política de proteção integral e a continuidade da luta ideológica e política

Ainda no período compreendido entre 1999 e 2000, desenvolvíamos no âmbito da política de

proteção à infância várias ações de assessoria, capacitação e difusão das atividades do Núcleo Temático, bem como de participação em eventos de debates. Tiveram realce as assessorias à Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência no Comitê de Avaliação dos projetos dos municípios alagoanos para o Programa Brasil Criança Cidadã, ao Projeto para criação do Programa de Liberdade Assistida em Maceió do Juizado da Infância e da Juventude, a participação no Fórum Estadual para Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, bem como a participação no Curso de Formação de Educadores de Entidades Não-governamentais e nos eventos de capacitação vinculados ao Conselho Estadual de Direitos e ao Fórum DCA. A direção privilegiada nesses encontros continuava sendo pautada na análise das condições de vida de crianças e adolescentes em situação de vivência nas ruas através dos indicadores das pesquisas do Núcleo Temático, na possibilidade de definição de programas e ações políticas voltadas para a proteção social e nos estudos e palestras proferidas sobre a legislação e a gestão da política pelos órgãos de defesa e garantia de direitos. Todavia, nesse processo e movimento não se fizeram presentes mudanças substanciais no âmbito do sistema de garantia de direitos que significassem melhorias, principalmente para aquele segmento que vive nas ruas.

Evento marcante se deu com a participação do Núcleo Temático no Programa Nacional de Cooperação Interinstitucional para implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência SIPIA, Módulo I, do Ministério da Justiça, em junho de 1998. Passamos a constituir o Núcleo de Referência SIPIA em Alagoas, atividade ainda hoje em execução, voltada para a implantação, descentralização e acompanhamento do SIPIA nos municípios, sendo esse Núcleo coordenado pela Secretaria Estadual de Justiça e Cidadania e pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Foi concretizada a implantação em 26 Conselhos Tutelares do Estado, compondo estes o sistema nacional, como instâncias responsáveis por zelar pela garantia e defesa dos direitos, com vistas ao resarcimento dos direitos violados e à aplicação de medidas de proteção, constantes no artigo 101 do Estatuto, bem como subsidiar os Conselhos de Direitos com indicações para a formulação e gestão das políticas públicas. Nesse processo, assumimos em conjunto com o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente as atribuições de promover a capacitação dos conselheiros tutelares sobre a garantia dos direitos da infância e da juventude e de manter o modelo de

dados do Núcleo Básico e a leitura das informações sobre as violações dos direitos, tendo em vista subsidiar a produção de conhecimentos nessa área.

Se essa alternativa se constituiu numa estratégia do Estado brasileiro para a operacionalização da política de garantia dos direitos, incidindo centralmente no financiamento de equipamentos de informática e na capacitação dos conselheiros para atuar no campo da violência e das violações de direitos, a sua viabilidade na prática foi sendo gradativamente condicionada por inúmeras e efetivas dificuldades. Primeiro, como questão de fundo, a atuação dos conselhos tutelares no campo do não-acesso de crianças e adolescentes aos direitos fundamentais e, em grande medida, às condições materiais de vida, punha como requisição o funcionamento dos serviços de proteção social constituídos pelo Estado e a sociedade, e estes estruturalmente fragmentados e, em algumas áreas, inexistentes, inviabilizavam as ações desses Conselhos. De outro lado, os Conselhos Tutelares dependiam de condições de infra-estrutura essenciais a serem proporcionadas e assumidas pelos governos municipais, e essas condições, em grande maioria, não foram viabilizadas ou se verificavam de forma insuficiente. Outro limite acentuava-se em decorrência das exigências para operar o sistema, como o domínio da informática e a existência de programas e serviços sociais e assistenciais a serem cadastrados pelos conselheiros, bem como a definição de políticas pelos Conselhos Municipais e seu funcionamento e, em grande parte, esses elementos perspectivados pelo sistema não vêm sendo materializados no âmbito da ação dos conselheiros e pelos organismos de gestão das políticas municipais.

Diante desses inúmeros condicionantes para a operacionalização do sistema, as ações de capacitação dos conselheiros, implementadas ao longo dos últimos anos, constituíram-se em iniciativas parcelares e de impacto reduzido. Atualmente, dos 26 municípios do Estado inseridos no sistema SIPIA, apenas 5 estão em condições de gerar dados; nos demais, alguns não dispõem de computador, outros dispõem, mas o sistema não é utilizado pelos conselheiros, e outros necessitam de instalação do programa e manutenção dos equipamentos. Enfim, sobressaem como questões a ausência de condições de infra-estrutura nos Conselhos e de apoio das prefeituras na manutenção dos serviços, a inexistência e/ou indefinição de programas de cobertura nas áreas das políticas públicas e assistenciais pelos organismos gestores, a não utilização do sistema pelos conselheiros, inviabilizando as

perspectivas definidas de conhecimento das realidades locais e dos processos de defesa e garantia dos direitos. Desse modo, após cinco anos de implementação do SIPIA em Alagoas, pode-se afirmar que a estratégia imprimida pelo Estado para viabilizar o resarcimento dos processos de violência e violações de direitos, através de um sistema nacional, não vem se concretizando em objetivações práticas. Se em um plano, esse sistema constituía-se num dos elementos para a garantia dos direitos, em outro ele estava a requerer o funcionamento e a efetividade das políticas públicas nos municípios e estas, na realidade, não são priorizadas e praticamente inexistem na dimensão das necessidades humanas de crianças, adolescentes e de suas famílias em condições de vulnerabilidade social. Assim, as alternativas do poder público exibem-se, uma vez mais, como soluções que não conseguem ultrapassar o plano das intenções de melhorias do sistema de proteção social, não apresentando condições de se ordenar, pelo menos, em termos de serviços básicos essenciais para dar sustentação a propostas em função dos interesses e necessidades emergentes daqueles segmentos.

Dessa maneira, assistíamos a um processo de institucionalização de um programa com um desenho de fortalecer o sistema de defesa de direitos, sem alterar em essência a política de atendimento nos municípios, até mesmo porque permaneciam intocadas as reais condições de vida e de sobrevivência daqueles grupos vulneráveis. Esse procedimento tão presente ao longo da história da política da infância brasileira vem caracterizar a forma do poder público de formalizar e regular as situações de degradação social pelo lado político-institucional. E, desse modo, restavam somente os processos de luta e encaminhamentos empreendidos por alguns grupos, a exemplo do Núcleo de Referência SIPIA, acreditando nas suas possibilidades. Para isso, o suporte do governo federal se deu com um processo de formação sobre o sistema para a equipe de profissionais que assumiria a capacitação.

E foi nessa direção que, em 1999, esse Núcleo buscou sistematizar, a partir de suas competências, ações para a implementação do sistema, seja de capacitação dos conselheiros tutelares por região, seja de estruturação de condições infra-estruturais com instalação dos equipamentos em cada um dos Conselhos Tutelares nos diversos municípios, atividade esta assumida pelo Instituto de Processamento de Dados, IPD/Fiplan da Secretaria de Estado de Planejamento. Contudo, as iniciativas empreendidas não foram capazes de transpor as demais dificuldades presentes nos Conselhos e nos

municípios, inviabilizando a geração de dados para o sistema. E, nessas condições, a renovação dos projetos anuais subsequentes com o Ministério da Justiça tornava-se difícil. O Núcleo de Referência buscava novos encaminhamentos, tanto de acompanhamento pela Secretaria de Justiça aos Conselhos Tutelares, como de capacitação continuada dos membros dos Conselhos, sobretudo porque ocorriam mudanças dos conselheiros devido à alternância desses, relativas ao período determinado de 3 anos para cada gestão dos Conselhos Tutelares. Em 2000, a alternativa encontrada em face da dificuldade dos conselheiros em utilizar o sistema foi de encaminhar como possibilidade a utilização da ficha SIPIA para posterior informatização dos dados. Esse processo foi desencadeado a partir de um seminário que realizamos com os Conselhos, no qual foram apresentados os resultados da pesquisa Dimensões das Violações de Direitos de Crianças e Adolescentes em Maceió, que realizamos através do Núcleo Temático no Conselho Tutelar da capital, evidenciando a importância fundamental para os Conselhos do conhecimento e sistematização das informações de violência e violação de direitos na direção de seu fortalecimento e de suas atribuições de zelar pela promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes e de requisição de serviços públicos.

No período até 2001, todas essas iniciativas foram implementadas para o funcionamento do sistema SIPIA, ocasião em que começaram a surgir novos protagonistas no Núcleo de Referência, representantes do Fórum de Conselhos Tutelares, almejando assumir o processo de formação dos conselheiros, competência definida no termo de cooperação interinstitucional como da Universidade e do Centro de Defesa. Isso veio gerar dissensões, nas quais efetivamente se subtraía uma forma de contestação vazia por parte dos novos sujeitos, a qual se sustentava e se expunha em função de garantir-lhes um instrumental político e um maior espaço de poder no interior do sistema. Esse nível de antagonismo foi fortemente desencadeado, pelos novos protagonistas, para o plano das individualidades dos integrantes da equipe de capacitação do Núcleo Temático e do Centro de Defesa, configurando, nessas condições, um claro processo que excluía qualquer possibilidade de debate eficaz, sobretudo no encaminhamento das ações no sistema SIPIA. Na verdade, o tipo de impasse vivenciado se corporificava naquilo que veio a se constituir, daí em diante, num processo contínuo e desgastante de luta pelo poder de gestão dos projetos na área da infância e da juventude, não importando as consequências e, sobretudo, a dimensão maior de atingir qualitativamente os usuários

dos programas e serviços, as crianças, adolescentes e suas famílias.

Evidentemente, o desencadear desse impasse com a exposição de interesses em conflito pelo grupo de ex-conselheiros tutelares que, em nome da experiência adquirida reivindicavam assumir o processo de capacitação, foi transposto pelo Núcleo de Referência com a elaboração do Projeto SIPIA 2002, encaminhado ao Ministério da Justiça para o financiamento da capacitação, no qual a definição e coordenação do processo de formação dos conselheiros continuavam com a Universidade e o Centro de Defesa, e aos integrantes daquele Fórum caberia a função de agentes multiplicadores na referida formação nas diversas regiões municipais. Contudo, a sua efetivação não se concretizou porque o Ministério não financiou nesse ano as atividades previstas. Paralelamente a esse processo de refluxo das atividades do Núcleo de Referência na implementação do sistema em 2002, configuravam-se também as impossibilidades de acompanhamento dos processos desenvolvidos pelos Conselhos Tutelares, dificuldade até hoje não transposta devido à falta de condições de locomoção para os municípios, a ser disponibilizada pela Secretaria de Justiça. O fato é que a implementação de programas de proteção social não é enfrentada e priorizada pelo poder público nas dimensões requeridas da amplitude dos problemas e de suas causas, bem como de suporte técnico, logístico e financeiro, encerrando-se, desse modo, em iniciativas parciais com evidentes processos de fragmentação e descontinuidade.

Por tudo isso, a proteção social a crianças e adolescentes, com vínculos centralizados de dependência no Estado, vem se configurando, ao longo de várias décadas, e em especial, como vimos, a partir dos anos 90, através de intervenções políticas e administrativas com alcances restritos e fragmentados que não conseguem viabilizar o atendimento das exigências socialmente postas. Desse modo, podemos dizer que as formas de objetivações vêm comportando programas sucessivos sem que isso implique mudanças substanciais nas condições de vida e nas formas de sociabilidade de crianças, jovens e de suas famílias. Em síntese, diríamos que o universo das intervenções vem se concentrando nas formas de violência, a exemplo do trabalho infantil e da exploração e o abuso sexual, através dos programas federais de Erradicação do Trabalho Infantil e do Sentinel, que, em si, se restringem aos efeitos dos graves problemas sociais da miséria e do desemprego crônico. Neste quadro particular, somam-se os distintos entraves e limites políticos das ações no interior da gestão administrativa do

Estado, como a falta de investimentos reais para a sustentação e continuidade dos programas e projetos de proteção.

Foi exatamente pelo fato de não presencermos, ao longo da década de 90, ações privilegiando as dimensões mais amplas da realidade social de crianças e adolescentes que, ainda em 1999, desencadeamos através do Núcleo Temático e das instituições nele representadas algumas ações que acreditávamos como tentativas significativas. A primeira delas se voltava para a criação e estruturação de um *Conselho de Gestão Pedagógica no Complexo Educacional Humberto Mendes*, unidade operacional do governo do Estado para atendimento a meninos e meninas em situação de risco/situação de rua. A proposta se direcionava a compor um quadro de entidades governamentais e não-governamentais que dessem suporte na definição de diretrizes e acompanhamento de programas de proteção social, tendo em vista fortalecer as ações e a sua continuidade, estas historicamente comprometidas pelas diversas gestões dos secretários de assistência social. O grupo recém- criado enfrentou problemas de conflitos de interesses e de conteúdo das formas de encaminhamento, inviabilizando o debate que se configurou em questões de cunho pessoais. Contudo, esse não se constituiu no grande empecilho para estruturar o referido conselho. O entrave central ficou restrito ao poder político da Secretaria de Estado, que interpretava a formalização do conselho pelo regimento interno do Complexo como uma perspectiva de perda do poder de gestão devido à interferência das entidades externas na condução dos programas e serviços. Essa tentativa, contudo, refletia-se como uma possibilidade para qualificar a ação estatal e estender a proteção social para aquele segmento que vive ou sobrevive nas ruas, visto que a maioria das entidades de atendimento dava sempre prioridade a atender crianças carentes e sem problemas maiores de “comportamento” e, assim, os mecanismos de atenção passavam ao largo desses meninos e meninas. A perspectiva de retirar os meninos das ruas e de viabilizar uma cobertura de atenção pelo Estado permanecia em aberto após essa investida sem solução.

Em 2002, a questão do Complexo foi novamente retomada e priorizada pelo novo Secretário de Assistência Social, solicitando ao Núcleo Temático a elaboração de um projeto que viabilizasse ações consequentes do Estado diante da gravidade de crianças e adolescentes em situação de rua e da ausência de programas na referida unidade estatal. Nessa direção elaboramos o projeto *Centro de Referência*

para o Atendimento a Crianças e Adolescentes, o qual foi aprovado pela Secretaria e amplamente discutido pelas instituições vinculadas à política de atendimento em seminário do Projeto de Proteção Social, no Ministério Público Estadual. A tônica dos questionamentos adveio, mais uma vez, dos órgãos gestores da política municipal, Conselho de Direitos e FUNACRIAD, que consideraram a iniciativa como uma ação paralela e conflitante com o poder local municipalizado, responsável pela operacionalização da política. Nessas condições, embora o Complexo tivesse um campo de atuação mais vasto atendendo às demandas dos vários municípios na área de infância, consoante inclusive com a Norma Operacional Básica da Assistência Social e da Política Nacional de Assistência Social, que estabelecem, como uma das competências do gestor estadual, “a articulação e elaboração de programas e projetos de assistência social que tenham abrangência regional e ou estadual”, verificou-se o recuo do gestor estadual para a operacionalização do projeto, sem explicações àquela equipe do Núcleo Temático, responsável pela sua elaboração, divulgação e exposição aos demais organismos da política de atendimento. Continuava desse modo presente, mais uma vez, apenas a alternativa posta como possível resposta para ação do Estado e o esforço dispendido na direção de viabilizar, nos limites das políticas sociais e assistenciais, a atenção prioritária a crianças e adolescentes em situação de rua.

Sob nova gestão administrativa estatal, em 2003, atualizada inclusive com a criação de células que se voltavam para articular e dar efetividade às secretarias do Estado, a presidente da Célula e o novo Secretário de Assistência Social solicitaram ao Núcleo Temático a exposição do projeto do Centro de Referência, sobretudo porque se punha como perspectiva o interesse do *Grupo de Mulheres por Alagoas* em desenvolver ações no Complexo. No Núcleo já havíamos descartado e não acreditávamos na possibilidade de efetivação daquele projeto idealizado como alternativa possível para propiciar melhorias nas condições de vida de crianças e adolescentes, que vinha se configurando como “um sonho impossível”, embora continuamente perseguido pelo nosso grupo. Restava o questionamento: o que corresponde aos fatos pode ser assumido e desenvolvido por este Estado? Contudo, novamente expusemos o projeto para o novo governo que, analisando as suas dimensões, solicitou a sua revisão e ampliação e acenou para a possibilidade de ser assumido pelo governo do Estado, visto que o governador definira como prioridade a estruturação do Complexo Humberto Mendes. Compusemos uma equipe que, com a coordenação do Núcleo, foi constituída por dois

técnicos da Secretaria, um da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, que também era membro do Núcleo e lutava historicamente pelos mesmos objetivos, contribuindo para o dimensionamento da amplitude e conteúdo das propostas e programas de proteção e os custos operacionais. O projeto foi discutido com a Célula e o Secretário e, em seguida, apresentado ao governador do Estado e representantes de diversos órgãos do governo, no Palácio Floriano Peixoto. Após questionamentos e explicações, foi definido como prioridade pelo governador e, em seqüência, difundido e legitimado no Diário Oficial do Estado, sendo prevista a execução do projeto para 2004.

A segunda ação desenvolvida nesse período se verificou com a nossa participação na equipe constituída no *Fórum de Discussões da Política Estadual de Assistência Social*. Nela buscamos subsidiar a definição de propostas mais amplas a serem privilegiadas no plano de assistência social voltadas para: a atenção, geração de renda e qualificação profissional das famílias em condições de pobreza e vulnerabilidade; a qualificação das políticas e dos programas assistenciais com financiamentos diretos e sistemáticos dos Fundos Municipais; fortalecimento da rede de assistência social e estruturação de programas especiais de atenção a crianças e adolescentes, tendo como referência os resultados das pesquisas do Núcleo Temático. Tudo isso, como se fosse possível pela via da política atingir mudanças significativas diante da realidade diagnosticada ao longo dos últimos 11 anos. Nesse processo de elaboração do Plano Estadual de Assistência Social, que foi denominado pela instância gestora como Projeto Crescer, os avanços centralizaram-se na inclusão das propostas de atenção na área da infância sistematizadas pelo nosso grupo, estas essencialmente demarcadas pelo compromisso explícito em contribuir para modificar a realidade de meninos e meninas em situação de rua. E esse compromisso veio fortalecer o grupo em outros embates que enfrentamos posteriormente. Contudo, os programas sociais previstos no plano com extensão aos meninos e meninas em situação de rua e às suas famílias continuaram em aberto, principalmente os de proteção e de geração de emprego e renda, não emergindo ações do poder público que viessem afetar a materialidade das precárias condições de vida de crianças e de suas famílias.

Foi durante a implementação desses processos voltados para mudanças no campo da proteção social, em meados de 2000, que se intensificou a luta social contra a tendência de redução da idade penal de adolescentes autores de atos infracionais, visto que já tramitava no Congresso Propostas de

Emenda Constitucional PECs dando nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, tendo como justificativa conter e diminuir a violência praticada por adolescentes. Contudo, essa tendência de reforma no campo da política de proteção aos adolescentes não era um fato novo, pois tivera início em 1993 com a PEC 171/93 do Deputado Benedito Domingos/PP/DF, à qual foi acrescida a de nº 301/96 do Sr. Jair Bolsonaro e outros, evidenciando como fundamento primeiro a intervenção judicial no sentido de prevenir e reprimir a criminalidade juvenil, considerada alarmante por diversos segmentos da sociedade. Retomava-se, assim, a mesma questão do “alarme social” que reforçou as proposições da PEC 301 em 96, sob o argumento de que na faixa etária de adolescentes já se atinge maturidade suficiente, “discernimento para avaliar os danos que causa os atos ilícitos, bem como crimes, que pratica” (J.Bolsanaro e outros, 1996). Justificava-se, também, que com o rebaixamento como instrumento intimidativo, poder-se-ia diminuir e conter os elevados índices de infrações e violência praticados por adolescentes, visto que a lei, ao determinar a aplicação de medidas socioeducativas, contribui para torná-los impunes frente aos seus atos.

Ao contrário dessa dimensão de alarme social/impunidade que justificava o rebaixamento da maioridade penal, comprovava-se, naquele momento, a reduzida dimensão quantitativa da problemática de ocorrência de atos infracionais dos adolescentes, quando comparada aos índices de criminalidade relativos aos adultos. O Jornal Folha de São Paulo apresentava na ocasião os dados do Ministério da Justiça apontando em uma população constituída de 157 milhões, a proporcionalidade dos atos infracionais praticados por adolescentes, que atingia 10% dos crimes para 90% dos cometidos por adultos. Desse modo, registravam-se no país um total de 22.506 adolescentes cumprindo medidas socioeducativas, dos quais 7.518 estavam em regime de internamento, 1.051 em semiliberdade, 12.540 em liberdade assistida e 1.757 em medida de prestação de serviço à comunidade. Nessas condições objetivas, dada a ausência de materialidade dos índices que justificavam a redução da idade penal, subtraía-se dessa proposta a reedição da forma política repressiva e punitiva que marcou, historicamente, a gênese e o desenvolvimento da política do Estado brasileiro para a infância e a juventude.

Nesse contexto, abriu-se uma nova frente de luta para o nosso grupo, à medida que foi criado o Comitê Nacional Contra a Redução da Idade Penal. Passamos a fazer parte desse comitê, ocasião em

que assumimos, em nível local, a extensão da campanha contra a redução da inimputabilidade dos adolescentes para 16 anos, arregimentando as bancadas do legislativo municipal, estadual e federal, poder judiciário, universidades, conselhos, entidades, fóruns e meios de comunicação para apoio à campanha, divulgação de cartazes, preenchimento de formulários e adesão a abaixo-assinados, que foram encaminhados para aquele comitê nacional, responsável por interferir no Congresso Nacional no sentido de inviabilizar a reforma na Constituição e no Estatuto. Essa fase de resistência conseguiu postergar o processo iminente de aprovação daquela proposta que recuperava a visão subjetiva e discricional de “responsabilidade social” e constituía-se numa posição funcional a políticas repressivas e coercitivas, vez que os adolescentes, a partir dos 16 anos, seriam submetidos ao mesmo processo de sanções dos adultos e passariam a compor o contingente de usuários dos presídios brasileiros.

Contudo, essa tendência acentuou-se no ano de 2001, contraposta à realidade dos adolescentes que cumpriam medidas socioeducativas no Brasil, à medida que já se contabilizavam 13 PECs apensadas à 131/93. É relevante o diagnóstico apresentado pela Comissão de Direitos Humanos no relatório da IV Caravana Nacional de Direitos Humanos, realizada em 18 instituições de internação de adolescentes. Esse relatório expõe que o modelo de atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais está “centrado no encarceramento e na submissão dos jovens a um conjunto de medidas extra-judiciais (...) em tudo contrário ao que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente”. Sob o título *O Sistema Febem e a Produção do Mal*, o relatório afirma que nesse sistema de aplicação das medidas socioeducativas nos Estados, que representa a herança do antigo Código de Menores, a violência é a medida do tratamento, “é o caminho mais curto para assegurar o que costumam chamar de “ordem e disciplina”, configurando um grave quadro de violação dos direitos instituídos.

Esse fato já fora, também, bem ilustrado em matéria do Jornal Folha de São Paulo, em 2000, na ocasião em que apresentou graves denúncias sobre as práticas desumanas prevalecentes no sistema das Febens, na capital paulista. A análise presente na reportagem demonstrou ser um sistema flagrantemente perverso, à medida que cerca de 900 adolescentes em cumprimento de medida de privação de liberdade “estão sendo submetidos a maus-tratos e condições de vida subumanas”, afirmação apoiada “nos laudos de vistoria da Secretaria de Estado da Saúde, de técnicos do Poder

Judiciário, de vídeos e fotografias feitos pelo Ministério Público Estadual e de documentos do Instituto Médico Legal”. Os laudos atestavam falta de higiene, informando a Secretaria de Saúde que dos menores infratores “80% têm sarna (escabiose)”; marcas de maus-tratos e espancamentos pelo IML que “atestam que a maioria das marcas de surra deixadas nos garotos é na região da cabeça, costas, antebraço e mãos, lugares tipicamente atingidos quando alguém está imobilizado, segundo os promotores”.

Nessas condições, dada a afirmação de domínio e subjugo sobre os adolescentes na forma mais desumana possível e das ausências de medidas de proteção e socioeducativas estabelecidas na legislação nacional para a implementação pelo Estado e a sociedade, a adoção da postura punitiva com a redução da idade penal, ao mesmo tempo que não reconhece os princípios estatutários de “sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento”, expressa-se na defesa pela abolição dos direitos do segmento infanto-juvenil. E, assim, é que vem ganhando força e se processando em nível do poder público e da sociedade a defesa de reformas com o claro deslocamento das questões essenciais relativas às condições de vida dos adolescentes autores de atos infracionais e da forma de gestão da política pelo Estado para a periferia das consequências sociais dos atos praticados, sustentando-se diretamente numa demanda punitiva crescente da sociedade brasileira, cujos limites com a barbárie nem sempre são inteligíveis.

Com relação à questão de erradicação do trabalho infantil, ainda no ano de 2000, foram intensos os processos de debate e encaminhamentos de proposições tanto na Comissão Estadual de Erradicação como no Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, em Alagoas. Gestava-se, nessas instâncias estatais, com representações de entidades não-governamentais, um processo de planejamento com definição de estratégias para implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil PETI. Esse programa do governo federal tinha como objetivo a eliminação do trabalho infanto-juvenil e possibilitar o acesso, permanência e bom desempenho de crianças e adolescentes na escola, bem como propiciar às famílias apoio e implementação de programas de geração de trabalho e renda e a concessão da Bolsa Criança Cidadã. Essa alternativa, iniciada a partir da segunda metade da década de 90, mostrava-se, assim, como uma solução possível ao Estado para o controle político da questão altamente disseminada do trabalho

infanto-juvenil na realidade brasileira. Todavia, a alternativa de enfrentamento impunha-se mais uma vez na direção de remediar as consequências sociais expressas nas precárias e aviltantes condições de vida e de reprodução social da maioria da população, revestindo-se, dessa maneira, em melhorias parciais do problema remanescente e estruturalmente interligado às desigualdades sociais e ao desemprego crônico.

No que diz respeito à implantação do programa no Estado de Alagoas, já se contava, no ano de 1999, com a sua extensão em sete municípios, atingindo, segundo dados da Secretaria de Estado da Assistência Social, 7 mil crianças e adolescentes. Nas duas instâncias, Comissão Estadual e no Fórum, em que participávamos como representantes da Universidade, eram encaminhados tanto debates sobre a implementação do programa, dificuldades evidenciadas e necessidades de ampliação, como questões de fundo sobre a concepção e formas de trabalho infantil, incluindo as ocupações de meninos nas ruas tradicionalmente excluídos das estatísticas oficiais, a natureza de tipos de trabalhos inseguros e insalubres com comprometimento da saúde, a oferta de crianças à prostituição disseminada nos municípios da região norte de Estado, tráfico de drogas e as proposições e possibilidades de implementação das Convenções 182 e 38 da Organização Internacional de Trabalho/OIT. Dentre as iniciativas encaminhadas destacaram-se: a formação e capacitação de comissões municipais de erradicação do trabalho infantil, como condição para apresentarem diagnósticos da realidade e projetos para os municípios; sensibilização da sociedade sobre a problemática do trabalho infantil; inclusão das entidades do projeto RUA no programa do PETI; a realização da pesquisa de caracterização das condições de vida de meninos e meninas nas ruas pelo NTCA/UFAL, no sentido de fundamentar e direcionar o processo de inclusão de crianças, adolescentes e suas famílias; apoio ao Fundo da Criança através das multas da Procuradoria Regional do Trabalho; análise dos resultados da pesquisa e ampliação das metas do PETI para o município de Maceió; expansão do programa a mais 46 municípios alagoanos; acompanhamento dos processos de implementação do programa nos municípios.

Mesmo considerando que a alternativa de enfrentamento da problemática situava-se nas consequências e efeitos das condições precárias de vida dos segmentos excluídos do acesso a bens e serviços e, desse modo, inscrevia-se no campo de melhorias parciais, era a alternativa estatal com que

contávamos na área da infância. Sendo assim, nos limites do programa e dos requisitos de inclusão de famílias situadas na faixa de renda *per capita* de até meio salário mínimo, com crianças de 7 a 14 anos trabalhando em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas e degradantes, evidenciava-se como elemento decisivo o entendimento para além dos objetivos imediatos de concessão das bolsas e dos valores prevalecentes que, no geral, imputavam às famílias a condição de agentes de exploração do trabalho infanto-juvenil e, sendo assim, eram priorizadas as ações de fiscalização como recurso para diagnóstico e responsabilização dos exploradores. Esse interesse em buscar pontos concretos de entendimento e unificação, visando não uma ação de caráter repressivo ou punitivo, mas articulada às exigências sociais da realidade, foi concretamente o elemento impulsionador das questões que inserímos no debate e nos encaminhamentos do programa. E foi nessa direção, como procuramos mostrar na análise dos processos da política que vivenciamos ao longo da década de 90, que se configurou a luta pelas questões fundantes da realidade de vida de crianças e adolescentes, a luta pela diminuição da opressão e o abandono institucional a que estavam submetidos, não podendo esta se tornar secundária em função de ações coercitivas ou eminentemente emergenciais.

Dentro da contextualização política das ações de implementação do referido programa duas questões foram relevantes, em dois momentos específicos. A primeira foi gerada a partir da entrevista em que divulgamos na mídia os resultados da pesquisa nas ruas da cidade, os quais apontavam, em 2000, para um total de 939 meninos e meninas e, destes, 657 desenvolviam ocupações de geração de renda, perfazendo um percentual de 70%. Evidenciava-se, então, nesse perfil aproximativo de crianças e adolescentes a mesma tendência já identificada em pesquisas anteriores do trabalho como indutor determinante da permanência nas ruas , apesar da pequena regressão identificada ao se comparar com os dados de 1996, quando se constatou um percentual de 80,8% de meninos e meninas trabalhadores. Ao contrário dos anos anteriores, a divulgação dos dados teve repercussão no âmbito do poder judiciário, à medida que a Procuradoria Regional do Trabalho expediu notificação ao Núcleo Temático para que apresentássemos o relatório da investigação, tendo em vista compor um processo de representação e responsabilização do Estado e do governo municipal diante da situação de crianças e adolescentes trabalhando nas ruas. Isso gerou um Termo de Ajuste de Conduta, no qual foram determinados pela Procuradoria prazos para que o prefeito e o governador implementassem ações

necessárias à reversão do quadro de desproteção social e, em caso de descumprimento, seriam aplicadas multas por meninos e meninas encontrados trabalhando. Se essa ação jurídica de representação significou pela primeira vez um avanço diante da realidade concreta, o seu processo não conseguiu realizar-se ou sobrepor-se aos limites deste Estado de operar com a possibilidade de mudanças no plano da proteção social aos meninos e meninas em situação de rua e suas famílias. Permaneceu como fato político e, assim, incapaz de levar a termo as determinações jurídicas e o atendimento daquelas exigências sociais.

Dessa maneira, presenciou-se, em fins de 2001, a mesma situação de permanência de meninos e meninas trabalhadores nas ruas da cidade, na medida em que a denúncia e a ação jurídica para melhorias no plano da materialidade das condições sociais de vida desse segmento não passaram de objetivações políticas, sem que fossem contempladas, pelo poder público, possibilidades de ação concreta para além da concessão de bolsas e da jornada ampliada para as crianças. Essa dimensão era exposta nos debates do Fórum do Trabalho Infantil por técnicos do município evidenciando o crescimento do trabalho infantil, bem como a denúncia de retorno dos meninos participantes do programa PETI em atividades de trabalho no mercado público nos finais de semana, e ainda esmolando nas ruas e nos transportes públicos. E, ao mesmo tempo, quanto ao trabalho das subcomissões desenvolvido pelo Fórum, Ministério Público do Trabalho e Secretaria Estadual da Assistência, identificava-se a falta de capacitação e a fragilidade das comissões municipais na implementação do programa de erradicação do trabalho infantil, especialmente, quanto às providências para um plano pedagógico de qualificação da jornada ampliada com as crianças e a falta de definição de uma agenda mínima de compromissos.

Neste momento crítico retirou-se inicialmente como proposta do Fórum realizar um trabalho em subcomissões nas comunidades para sensibilização das famílias contra o trabalho infantil. E, em seqüência, formou-se um grupo para a análise de alternativas no município, composto de representantes do Ministério Público, Procuradoria Regional do Trabalho, Delegacia Regional do Trabalho, FUNACRIAD, SEMCAS, Secretaria de Estado da Assistência Social, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Direitos, UFAL, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Pastoral da Criança. A primeira alternativa apontada e definida, pela maioria do grupo, era a do Fórum desencadear uma ação para a retirada dos ambulantes das ruas da cidade e, em seqüência, uma ação de combate ao trabalho infantil com a notificação às famílias, tendo como referência uma pesquisa a ser desenvolvida

pela FUNACRIAD, tornando-se esta alternativa objeto de controvérsia por parte do Núcleo Temático e do Movimento de Meninos e Meninas de Rua. Os pontos de contestação centralizaram-se em duas questões: no primeiro, contra-argumentávamos que o Fórum tinha como finalidade uma ação política de controle social da política de proteção junto ao governo do Estado e do município para a efetivação das políticas públicas para crianças, adolescentes e suas famílias, e não de desencadear ações de competência dos órgãos gestores, a exemplo daquele termo de ajuste de conduta firmado pela Procuradoria com o Estado e o município; o segundo referia-se às divergências sobre o significado e processualidade das ações propostas que respondiam a uma dimensão unívoca de combate ao trabalho infantil centrada na punição dos usuários das políticas, ou seja, as famílias e, nesse sentido, parcial e paliativa, contrastando com a finalidade de defesa e de controle social no âmbito das necessidades sociais e da garantia do acesso aos direitos de proteção social. Diante disso, o Fórum manteve a proposta de realização da pesquisa pela Fundação da Criança e, ao mesmo tempo, realizou uma reunião com o governante municipal para a definição de medidas no tocante aos programas e serviços de extensão às famílias de rua, e às crianças e adolescentes trabalhadores nas ruas da cidade, momento em que se analisou como grandes debilidades na execução dos programas federais o repasse das contrapartidas do governo municipal, limitando a abrangência das ações assistenciais, e a falta de estrutura funcional na implementação das ações.

A pesquisa de cadastro das famílias e das crianças e adolescentes foi realizada pela FUNACRIAD objetivando a ampliação das metas do PETI e a inclusão das famílias encontradas nas ruas em programas assistenciais. Contudo, esse cadastro, por apresentar problemas na identificação de endereços, inclusive das crianças e jovens entrevistados, inviabilizou a perspectiva de inclusão de grande parte daqueles segmentos, pela Secretaria Municipal de Assistência, no programa Bolsa Escola. Outra questão fundamental, nesse processo, foi a impossibilidade de análise pelo Fórum da abrangência das ações a serem desencadeadas com as famílias e com as crianças e adolescentes cadastradas, visto que não se teve acesso ao relatório da pesquisa, bem como do processo de inclusão das famílias e da definição e implementação dos programas a serem desenvolvidos pelo município.

E, sem uma alternativa capaz de ser assumida pelo poder público como resposta às demandas urgentes do trabalho infantil, foi retomada a discussão de controle social com a responsabilização e

aplicação de sanções punitivas aos pais pelas “disfunções” de retorno das crianças e jovens às ruas para trabalhar, sob a justificativa de que eram usuários do programa Bolsa Escola. Tal como nas ocasiões analisadas anteriormente, novamente como representantes da Universidade e do Movimento de Meninos de Rua e, contando nesse momento com o posicionamento contundente de um representante do Ministério Público, contestamos essas medidas, apresentando nossas divergências diante da forma de análise e condução de ações de caráter repressivo e punitivo, vez que se desprezavam as múltiplas causas daquela realidade de crianças e jovens em busca de sobrevivência nas ruas e não se visualizavam propostas que permitissem criar alternativas reais de melhoria das suas condições de vida.

Assim, foi postergada essa ação e o Fórum convergiu para a proposição de apoiar a investigação de contagem dos meninos e meninas nas ruas a ser realizada pelo Núcleo Temático, em agosto de 2002. Os resultados novamente atestaram a permanência da histórica situação de desproteção social ao se constatar uma incidência muito grande de meninos e meninas nas ruas, nos três turnos pesquisados: 1.019 pela manhã, 310 à noite e 153 na madrugada, nas situações trabalhando, mendigando, utilizando substâncias psicoativas, dormindo, brincando e sem atividade definida. No âmbito dessas categorias observadas, verificou-se que em grande parte, no período diurno, 55% das crianças e adolescentes encontravam-se nas ruas trabalhando, concentrando-se em maior número no centro da cidade, 62,9%, no bairro do Farol, 20,3%, e na orla marítima, 10,9%, evidenciando, desse modo, que no espaço urbano as áreas de maior movimentação de turismo e comércio continuam sendo o lócus de ocupação de meninos e meninas para o exercício de sobrevivência e de geração de renda. A situação de trabalho foi também significativamente observada na noite e na madrugada, totalizando respectivamente 30% e 26% das crianças e adolescentes, estando estes distribuídos, em sua maioria, na orla marítima e no bairro do Farol. Dentre as atividades desenvolvidas foram registradas as de vendedores ambulantes, guardadores de carros, carregadores, trabalhando com cadeiras na praia, limpadores de pára-brisa e engraxates. Contudo, em relação às pesquisas anteriores, observou-se a diminuição de ocupação de crianças e adolescentes nos estacionamentos de veículos e semáforos, constatando-se, em vários locais, que estes estão sendo ocupados e organizados por adultos. Como dado contundente verificou-se a presença numerosa de crianças trabalhando sozinhas nas ruas como

ambulantes, podendo-se inferir que essa situação motiva as pessoas a comprarem as mercadorias, bem como a atividade estimula a criança a permanecer na rua, sem acesso aos direitos fundamentais de convivência familiar e comunitária, escolarização, lazer e desenvolvimento social.

Por outro lado, foi constatado como uma situação agravante, nos três turnos pesquisados, a ocorrência de maior número de crianças e adolescentes utilizando substâncias entorpecentes, cola de sapateiro, em comparação com a pesquisa anterior de 1999 que contabilizou nos três turnos 55 meninos e meninas 9 no diurno, 29 no noturno e 17 na madrugada , e em 2002 atingiu em números absolutos 126 crianças e jovens, respectivamente distribuídos: 53 no diurno, 53 no noturno e 20 na madrugada. Se essa constatação revelava que esses meninos e meninas em situação de rua e sem infância subsistiam em condição de abandono institucional, inclusive também da *Rede Criança*, que já completara dois anos de intervenção, permitia-nos afirmar que, de forma clara, eram *invisíveis para o sistema de garantia de direitos*, instituído em 1990 com o Estatuto da Criança e do Adolescente, e desse modo, expunham um nítido processo de negligência social qualificado pela brutal violência de viver em condições desumanas. Esse dado real, entretanto, assumia uma feição de maior gravidade, à medida que foi identificado por pesquisadores, principalmente no centro da cidade, que essas crianças e adolescentes estavam acompanhados de jovens adultos que já foram adolescentes de rua e ainda permaneciam vivendo nas ruas. Nessas condições, visualizava-se a falência dos mecanismos e das medidas de proteção social implementados no município e, sobretudo, a perspectiva extremamente grave de continuidade de vivência de crianças e adolescentes no espaço urbano como uma tendência a ser perpetuada.

Os resultados da investigação foram amplamente difundidos na mídia e nos jornais de circulação local, bem como em seminário do Programa de Proteção Social, no Ministério Público Estadual, sendo objeto de análise das instituições gestoras e de execução da política de atendimento a crianças e adolescentes, ocasião em que disponibilizamos o relatório para subsidiar possíveis definições de programas e serviços de proteção social.

Nesse contexto, o Conselho Tutelar de Maceió denunciava as condições deficitárias que marcavam a política de atendimento, pois diante da grande demanda de meninos nas ruas em “situação de risco social” não havia retaguarda das instituições, ou seja, disponibilidade de vagas destas para

acolherem as crianças, inclusive nas escolas e entidades de abrigo, além da inexistência de programas institucionais especializados para crianças e adolescentes usuários de drogas, inviabilizando as ações desse Conselho no âmbito da violência e violação de direitos. Punha-se, assim, em questão a política gerida pelo poder público municipal e, sobretudo, o não funcionamento da rede de atendimento financiada pelo BNDES que era coordenada pela FUNACRIAD. Contudo, a presidente desta Fundação, com o objetivo de inviabilizar a permanência dos meninos nas ruas, defendia como solução possível a realização da *Campanha Não Dê Esmolas*, a ser conveniada com o UNICEF, e justificava como problemas maiores na condução da política as dificuldades financeiras, a capacitação de recursos humanos, a falta de abrigos e a operacionalização de formas de abordagem para a retirada dos meninos e meninas das ruas. Na ocasião, dava realce às iniciativas empreendidas de reestruturação e credibilização da Fundação, do compromisso assumido pela Prefeitura na área da criança e do adolescente, do projeto de capacitação dos Conselhos e das perspectivas de renovação do contrato do projeto Rede Criança com o BNDES. Isso posto, conclamava à “construção de ações conjuntas, sendo necessário se despir de nossas vaidades com humildade para trabalhar com todos”.

Por um lado, esse apelo de conteúdo fortemente emocional, no nosso entendimento, significava mais um atalho em que o poder estatal, através da proposta da Campanha Não Dê Esmolas, subtraía o questionamento e a contestação sobre a grave realidade de desproteção social dos meninos e sobre a ineficácia na operacionalização da política e, assim, expunha à superfície a tradicional forma histórica de tratamento extremamente residual das questões, desprezando as reais exigências humanas visivelmente identificadas. Por outro lado, aquele apelo impunha-se como uma alternativa política que, em nome de uma *solidariedade ativa das instituições*, pudesse fazer frente ao momento de crise aguda do sistema de proteção especial aos meninos em situação de rua e dos agravos de violência e maus-tratos disseminados contra crianças e adolescentes em condições de pobreza e abandono institucional. Portanto, ao invés de uma proposição de mudança sobre essas condições, a dimensão política direcionava-se ao engajamento das instituições e continuava persistindo no combate à permanência nas ruas reprisando, nesse aspecto, a possibilidade de controle social, à medida que, não recebendo esmolas, as crianças e adolescentes não teriam como alternativa a sobrevivência nas ruas. Dimensão política que como já o dissemos em relação às alternativas de projetos e ações anteriores

para meninos em situação de rua ou em “risco social” se explicitava também em confronto com todo o conjunto de leis e medidas de proteção social que compreendem a estrutura jurídico-social da proteção integral, assumida pelo Estado, em 1990.

A campanha proposta, em que pese a determinação do poder municipal, não chegou a ser efetivada e nem foi retomada em pautas de reuniões do Fórum e das entidades, desconhecendo-se os impedimentos e/ou debilidades que inviabilizaram sua execução. De concreto, tal como em iniciativas analisadas anteriormente, ganhou força novamente a discussão da necessidade de ações diante da visibilidade de meninos e meninas trabalhando, especificamente, na orla marítima da cidade, estando a maioria fora da escola. Esse elemento levantado pela Fundação da Criança, que contabilizou numa investigação um total de 99 crianças e jovens, expunha mais uma vez uma parte da problemática e, diante dos fatos identificados, as entidades representadas no Fórum concluíam sobre a necessidade de definição de medidas a serem tomadas contra os “*pais exploradores*” pelo Ministério Público Estadual. Tudo isso significava a retomada de trajetórias anteriores, nas quais o curso definido e redefinido encontrava sua viabilidade pura e simplesmente em punições como medidas coercitivas capazes de sustar as situações concretas de trabalho infanto-juvenil nas ruas da cidade.

Atendo-se ao papel de representante do Núcleo Temático, novamente polarizávamos a direção e a sua lógica unívoca de medidas de punição aos pais, dentre as quais aventava-se a “*prestações de serviços gratuitos à comunidade*” por esses pais que permitiam o trabalho dos meninos nas ruas. Nesse sentido, colocávamos em discussão as finalidades estabelecidas pelo Fórum como órgão de controle social e de defesa dos direitos estatutários de crianças e adolescentes, a necessidade de um entendimento claro da contextualização econômica, social e política do Estado exposta nas estatísticas e indicadores oficiais, sinalizando para a gravidade da questão de vulnerabilidade social no âmbito do segmento infanto-juvenil, atestando sobremaneira as questões de indigência e de não acesso às políticas públicas. E, sobretudo, acentuávamos a dimensão social e política de “*punição dos miseráveis*” a ser assumida pelo órgão, em contraposição às suas finalidades e às possíveis alternativas de luta e representação junto ao poder estatal para a efetivação de programas e serviços de melhorias das condições de vida das famílias de crianças e adolescentes trabalhadores. Se ainda muito havia que avançar no plano ideológico e político, visto que nessa instância do movimento de defesa de direitos

ainda aflorava uma direção coercitiva e repressiva que ignorava as causas e as formas da precariedade das condições de vida e de trabalho daqueles segmentos, podemos dizer que pelo menos nesse debate os ganhos significativos foram de afastar, temporariamente, a aplicação das medidas punitivas aos pais e de desnudar o processo de atraso ideológico presente no movimento.

Em termos gerais, no âmbito da proteção social a crianças e adolescentes no Estado e no Município já se tinham formulado planos, programas e projetos que dimensionavam princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos para operacionalização da política de promoção, controle e defesa de direitos. O Plano Municipal de Atenção à Criança e ao Adolescente, gestão 2000/2002, elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com assessoria da nossa equipe de coordenação do Projeto Rua, estabelecia inclusive as áreas prioritárias de atuação do Conselho, evidenciando: a criação e implantação de programas inexistentes nas áreas de medidas de proteção e de medidas socioeducativas para crianças e jovens em situação de risco social, a reativação e o funcionamento do Fundo Municipal da Criança, a criação da Delegacia Especializada de Crimes Contra Crianças e Adolescentes, o reordenamento das instituições de atendimento e a articulação das políticas sociais básicas. Além disso, em 2001, através de um amplo seminário com instituições governamentais e não-governamentais foi elaborado, sob a coordenação dos órgãos gestores da política, o Plano Municipal de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, em consonância com as diretrizes e determinações nacionais do Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, para que fosse implementado em nível local o programa federal, o Sentinel. Segundo essas exigências nacionais para o financiamento, implantação e funcionamento deste mesmo programa nos municípios alagoanos, o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente também elaborou o Plano Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, em 2002. Como vimos anteriormente, contava-se ainda com os programas federais de Erradicação do Trabalho Infantil, o Agente Jovem, o Bolsa Escola da Secretaria de Educação, o Projeto de Proteção Social e o Projeto RUA, e, ainda, o Projeto A Tenda, da FUNACRIAD, este voltado para meninos e meninas que viviam na Praça Floriano Peixoto, e as propostas do Centro de Referência para o Atendimento a Crianças e Adolescentes no Complexo Humberto Mendes e do Centro Municipal de Referência para o Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, as quais analisaremos no próximo item.

Todavia, considerando-se essas iniciativas encaminhadas pelo Estado e a sociedade, continuam sendo persistentemente mantidas e naturalizadas as situações de sobrevivência e vivência de meninos e meninas nas ruas sem que se efetivem alternativas reais de proteção em direção aos diversos ângulos do fenômeno. E, assim, vem se configurando como tendência predominante a regulação social do Estado pela implementação de medidas tópicas, restritas e emergenciais, fortalecidas através de parcerias entre organismos governamentais e não-governamentais, contudo, supostamente ancoradas na defesa de estratégias de proteção integral e na articulação de ações mais democráticas entre o governo e a sociedade, as quais ideologicamente reforçam as posições retóricas presentes nos planos e programas formalizados. Nesses termos, a impossibilidade histórica e mesmo a incapacidade de realização pelo Estado das suas funções no campo da proteção social, continuamente postergadas, vêm acentuando as frágeis bases sociais e políticas e as crises contínuas no sistema de garantia de direitos para a infância e a juventude, continuamente denunciadas pelas situações de violência e por todos os problemas que perpassam o cotidiano nas ruas de meninos e meninas desprovidos de tudo, numa condição de vida sedimentada na mais intensa abjeção.

4. Os caminhos de resistência contra a violência e desproteção social

Nos itens anteriores vimos que as formas de regulação social do Estado tornavam-se bastante problemáticas. Isto porque as possibilidades de levar à prática social o essencial da legislação sociojurídica mecanismos voltados para a promoção, a garantia e a defesa dos direitos sociais substancialmente eram contidas por estratégias de proteção de caráter residual e fragmentado, tanto devido à inexistência ou ineficiência de programas de proteção, como também pela prioridade em tratar as questões pela via de ações emergenciais, como foi o caso do projeto do Complexo Humberto Mendes, continuamente retomado e deixado de lado. Vimos também que, à medida que as situações de violência, extermínio, trabalho infantil e de vivência nas ruas tornavam-se mais críticas e evidenciavam uma persistente crise no sistema de garantia de direitos, as saídas indicadas pelo poder público chegaram a privilegiar alternativas repressivas, coercitivas e punitivas às crianças ou aos pais “exploradores”, bem no feitio do antigo Código de Menores, ou então se concentraram na inércia, a

exemplo da questão do extermínio, ou ainda na defesa do poder do Estado e do governo municipal e, para tanto, estes punham em questão a fidedignidade das pesquisas da Universidade.

Tudo isso expressava os claros limites da direção social e da ação política desse Estado. O fato é que nem a luta pelo poder de gestão, nem até a ação do Ministério Público Estadual, como por exemplo com o Termo de Ajuste de Conduta, em 15/4/2003, para os governantes do município e do Estado, tiveram impacto algum no sentido de melhorias na materialidade das condições de vida de meninos que mendigam, trabalham, desaparecem do convívio social prematuramente, utilizam drogas diariamente e cometem atos infracionais.

Todavia, diante da tendência constante da violência contra crianças e adolescentes, que vinha se confirmando nas investigações locais e sendo configurada em formas atentatórias e agressivas à dimensão fundamental dos direitos ao atendimento às necessidades humanas e ao pleno desenvolvimento, é necessário reconhecer alguns avanços formalizados no movimento de luta pela melhoria das condições de vida desse segmento. Nesse campo foi estruturada no grupo de Proteção Social, em 2002, uma comissão de estudo sobre as situações de violência contra crianças e adolescentes, a qual definiu como estratégia realizar um levantamento para caracterização das demandas nos órgãos de defesa dos direitos de Maceió número de atendimentos prestados, origem das denúncias/solicitações dos casos, tipos de violência, encaminhamentos e procedimentos adotados na proteção integral às vítimas e na responsabilização dos agressores , referentes ao primeiro semestre do ano em curso. Os resultados, sistematizados pelo Núcleo Temático e ITEC/FIPLAN, apontaram um total de 1.144 casos de violência contra a infância e a juventude, distribuídos nos atendimentos dos diversos órgãos, com maiores demandas nos Conselhos Tutelares, 73,34%, no Juizado da Infância e da Juventude, 12,24%, e na Ordem dos Advogados/AL, 10,31%. Quanto à distribuição dos atendimentos institucionais por tipo de violência, verificou-se um quadro extremamente grave de crianças e jovens vítimas de múltiplas formas de violência, estas, em grande maioria, relativas à negligência, 26,48%; abandono, 18,27%; violência física, 16,43%; prática circunstancial de atos infracionais, 11,05%; constrangimento/abuso de poder, 10,05%; exploração no trabalho, 5,07%; violência sexual, 4,72%; negativa de filiação, 3,40%; gravidez precoce, 2,71%; além de alguns casos de desaparecimento, cárcere privado, evasão do lar, expulsão do lar, e seqüestro do filho pelo pai.

No estudo constatou-se que os procedimentos executados pelos diversos órgãos referiam-se a inquéritos policiais e termos circunstanciados, encaminhamentos processados entre os próprios órgãos, requisição de serviços públicos, termos de compromisso, termos de responsabilidade, de advertência e de acordos. A análise dos dados permitiu identificar múltiplos registros de um mesmo tipo de situação de violência nos diversos órgãos, apontando para um possível atendimento por eles dos mesmos casos, bem como para um processo de desarticulação, fragmentação e de pulverização, caracterizando uma atenção de caráter emergencial das denúncias e solicitações, o que vinha impedindo o acompanhamento sistemático dos casos em termos das ações de proteção, responsabilização e de medidas de prevenção.

Os resultados do levantamento possibilitaram à comissão o desenvolvimento de ações em várias frentes. A primeira se efetivou, em meados de 2002, com a definição e elaboração do projeto de implantação do *Centro Municipal de Referência para o Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência*, unidade multidisciplinar especializada para prestar atenção social, psicológica e jurídica, em articulação direta com os demais organismos do eixo de defesa dos direitos. Esse projeto foi alvo de debate e análise em seminário com os órgãos da política da infância, sendo negociado na ocasião que teria sede disponibilizada pelo poder municipal, ficando a gestão e manutenção sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania e Assistência Social, em parceria com as Secretarias de Estado de Saúde e Assistência, Ministério Público Estadual, Poder Judiciário, e Conselho Regional de Psicologia. Se essa alternativa, justificada com elementos da realidade, voltava-se para fortalecer os mecanismos da política de garantia de direitos e respondia também às determinações estatutárias de proteção integral e especial para crianças e jovens vítimas de maus-tratos, crueldade, abuso e exploração, a sua prioridade não foi assumida pelo poder público, permanecendo como proposição, até o momento atual, a exemplo dos diversos projetos encaminhados pela Núcleo Temático nos últimos anos.

Em segunda frente, fundamentada nos dados do levantamento foi formalizada, pelo grupo de Proteção Social, já no ano de 2003, a solicitação ao governador do Estado para a criação e instalação da *Delegacia Especializada de Investigação dos Crimes contra Crianças e Adolescentes*, visto que esses crimes eram atendidos pela Delegacia de Homicídios da Capital, e esta não dispunha de infra-estrutura

física e de equipe técnica especializada para efetivar os necessários procedimentos e acompanhamentos jurídicos e sociais. Essa proposição já fazia parte inclusive das metas estabelecidas pelo Conselho Municipal de Direitos, em seu plano de 2000. De forma concomitante a essa iniciativa, considerando os elementos da realidade de violência, encaminhamos, pelo grupo de Proteção Social, a solicitação ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado para a criação e estruturação da *Vara Especializada Criminal* para instrução e julgamento dos crimes contra crianças e adolescentes, tendo também como referência a fragilidade evidenciada nos processos de encaminhamentos, providências, apuração e julgamento das demandas pertinentes.

Outra iniciativa política significativa no campo da violência contra crianças e adolescentes, desencadeada no grupo de Proteção Social, referiu-se ao planejamento de seminários para a elaboração de plano estratégico de ações de notificação médica compulsória de casos de suspeita e confirmação de maus-tratos e violência, como prioridade a ser assumida pelas Secretarias de Assistência Social e de Saúde. A ausência de dados sobre os casos de violência no Estado, sobretudo na área médica, justificava essa alternativa, já tentada, em 1998, pela Sociedade Alagoana de Pediatria, através de campanha contra a violência, ocasião em que se identificava como problema maior na notificação dos casos, a falta de esclarecimento quanto à obrigação médica de registro dos casos de agravo da violência, passando estes pelo entendimento de simples denúncia. Nesse sentido, foram encaminhadas as propostas de realização dos seminários e a formalização, pela Sociedade de Pediatria, do Anteprojeto de Lei para Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência.

No que tange ao significado e mesmo à forma de condução dessas proposições, pode-se inclusive dizer que todos os processos conferiram ao nosso grupo do Projeto de Proteção Social importantes momentos de reflexão da realidade e dos contínuos recuos e lacunas no âmbito da proteção social à infância e à juventude, e ainda o balanço de possibilidades das ações encaminhadas. A tematização dessas possibilidades continuava sendo o centro da luta contra a violência, reprimindo, nesse aspecto, as funções sociais do Estado de prover as condições de funcionalidade e de investimentos no campo da proteção social. Esse movimento de luta marcou pequeno ganho concreto com a aprovação pelo governador do Estado da proposta de criação da Delegacia Especializada de Investigação dos Crimes contra a Criança e o Adolescente, sancionada posteriormente pela Assembléia Legislativa,

embora não se registrando ainda a sua estruturação e implantação no município, com previsão para 2004. E, quanto à criação da Vara Especializada Criminal, foi iniciado um processo de estudo de funcionalidade e de custos para o poder judiciário; todavia, a solicitação foi arquivada em 2004.

Nesse momento, devido à visibilidade exacerbada da crise na política de atendimento à infância e a juventude no município, que resultou, como apontamos, na execução de um Termo de Ajuste de Conduta firmado entre o Ministério Público Estadual e o representante legal do Executivo Municipal, em 2003, foi designada, pela Prefeitura de Maceió, uma comissão de trabalho, sob a coordenação de membro do legislativo da Câmara Municipal, para elaborar um *Plano Emergencial* como alternativa de atenção aos meninos, meninas e adultos em situação de rua, tendo inicialmente como público-alvo aqueles que viviam na praça Floriano Peixoto, localizada em frente ao Palácio do Governo Estadual. Essa opção definida pelo poder municipal dava-se através da recorrência dos transtornos políticos para o governo do Estado, representados na contínua permanência, ao longo dos anos, de crianças e adolescentes morando na praça em frente àquela sede do governo estadual. Já se vinham tentando saídas para esta situação através do Projeto A Tenda, desenvolvido pela FUNACRIAD, prestando apoio assistencial na praça com ações de “consultas e exames, retirada de documentação, entrega de alimentação diariamente, elaboração e aplicação de fichas de abordagem individual, desenvolvimento de atividades lúdicas com o público-alvo, como: ecologia, sexualidade, interação de grupo, higiene corporal e bucal, família (referência), comunidade, estatuto, Fundação (papel), auto-estima, relações humanas”. Na avaliação dessas ações, a Fundação expunha dificuldades e avanços: como dificuldades eram apontadas a “falta de estrutura física, principalmente para atividade na praça, disponibilidade de mais um veículo, reforçar a segurança da equipe”; e, quanto aos avanços, a “diminuição do número de roubos e furto na praça dos Martírios, durante as atividades não usam drogas, respeito com a equipe e interação, confiança na equipe, diminuição do número de pessoas que dormem na praça.” Evidenciavam-se, assim, segundo o relatório, avanços mais voltados para as relações interpessoais e para a redução circunstancial de atos infracionais, sem conseguir, contudo, lograr resultados para a retirada daquele segmento que vivia na praça e, sobretudo, de mudanças ou melhorias nas suas condições de vida. A realidade na praça, diagnosticada pela própria Fundação, era dramática: “das 37 pessoas abordadas na praça, 100% são usuários de drogas, desde a cola de sapateiro até o crack. (...) 03

casos de soro positivo (HIV); 10 casos de DST (Sifilis, Herpes genital); 03 casos de usuários de drogas injetáveis”.

Era, assim, evidente que a aplicação de medidas emergenciais e, essencialmente, de cunho assistencial, vistas de modo global, não constituía proposta consistente capaz de transpor as brutais exigências materiais de vida externalizadas na fome, nos maus-tratos físicos, na insegurança, na violência, que se revelavam como produtos das condições de reprodução social estabelecidas no ordenamento econômico e social capitalista. A solução governamental proposta era apenas alterar esses efeitos e sintomas da realidade que, de um lado, se manifestavam de forma potencialmente desumana e, de outro, eram politicamente desagradáveis e dissonantes com as funções de regulação social do Estado. Assim considerando, assumimos no Núcleo Temático a decisão de não atendermos à solicitação feita à Universidade de ser parceira dessa proposta e compor a comissão de elaboração do *Plano Emergencial*, e ao oficializarmos essa posição disponibilizamos para aquela comissão a base de dados da pesquisa de Levantamento Quantitativo de Meninos e Meninas nas ruas de Maceió/2002, objetivando contribuir para a compreensão da amplitude e complexidade da problemática.

Foi neste contexto de aguçamento das relações entre o Núcleo Temático e o poder público municipal, que o nosso grupo do projeto de Proteção Social marcou audiência com o governador para encaminhar a solicitação de criação da Delegacia de Crimes contra a Criança, e esse encontro, devido à intermediação do Ministério Público, se realizou conjuntamente com a apresentação do Plano Emergencial, assumindo este a maior relevância política no evento. Este plano, atendendo às determinações do Termo de Ajuste de Conduta, foi formalizado num Pacto Social estabelecido em Termo de Compromisso com o Ministério Público Estadual, inicialmente “para o atendimento das demandas sociais da população em situação de rua freqüentadora da Praça Floriano Peixoto (Pça. dos Martírios)”, e com uma perspectiva posterior de ampliação das ações nos demais pontos de concentração de “risco social”. Essa prioridade espacial definida no referido plano consubstanciava como consideração fundamental a realidade diagnosticada pelo Projeto A Tenda, da FUNACRIAD, revelando o mesmo quadro dramático de vivência de crianças e adolescentes nas ruas, continuamente questionado ano após ano, como vimos anteriormente nas pesquisas que desenvolvemos na Universidade, e a agravante situação de permanência de 22 jovens adultos que foram crianças e

adolescentes em condição de rua e se “eternizaram” no espaço urbano da cidade, questão que já fora denunciada no relatório da pesquisa do Núcleo Temático em 2002.

Na verdade, a questão há muito discutida da falta de proteção social e da inércia do poder público diante das formas de violência, de abandono e de todas as injustiças extensivas que perpassam o cotidiano de vida nas ruas, vinha à tona com grande intensidade e com agravantes reais acumulados ao longo dos anos, a exemplo dos jovens, ex-meninos em situação de rua, que continuavam morando nas ruas em condições desumanas. Se de um lado, tudo isto era a exposição clara da negligência social que vinha sendo questionada e denunciada nas investigações da Universidade, de outro, exposta e diagnosticada nesse momento pela FUNACRIAD, era a corroboração da precariedade e/ou incapacidade estatal para um enfrentamento positivo daquelas questões e desafios que estavam a requisitar, cada vez com mais intensidade, soluções concretas e abrangentes. Todavia, esta questão de fundo era diluída e socializada entre o Estado e as organizações da sociedade através da formalização do *Pacto Social*, necessário para recompor e reordenar politicamente o grupo estatal gestor da política de atendimento, sobretudo diante da pressão exercida pelo poder judiciário.

Com o Pacto o governo municipal acenava para a possibilidade de ações no plano político-institucional, essencialmente, *de cunho emergencial*, mas, contraditoriamente, com o reforço do instrumental político-ideológico que recuperava a diretriz básica da política de proteção social desenvolvimento articulado de ações entre organismos governamentais e não-governamentais “para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes”, através de “programas de inclusão social presentes na Cidade de Maceió”. Desse modo, com o Pacto Social, firmado em abril de 2003 pelos governos estadual e municipal e representantes do Poder Judiciário, e com o apoio de instituições não-governamentais, postulou-se o cumprimento da normativa jurídica como alternativa de estabelecer o controle da problemática de meninos e meninas em situação de rua. E, nessa perspectiva emergencial de controle, preservava-se a direção política de focalização dos problemas e de tratamento seletivo e restrito aos seus efeitos, excluindo-se, dessa maneira, a dimensão da totalidade e complexidade da problemática, que se estende e amplia significativamente no universo de todas aquelas crianças e adolescentes que sobrevivem e vivem nas ruas.

O compromisso pactuado, contudo, não foi capaz de gerar os resultados esperados de retirada

de meninos, meninas e adultos da praça. Em agosto de 2004, a questão aflorava novamente em manchete de jornal “*Vizinhos incômodos do Palácio relatam misérias e violência. Menores diante do Palácio convivem com o explícito desprezo público*”. A reportagem do semanário Extra expunha relatos dos meninos e jovens em situação de rua, “batizados como os *vizinhos do poder* (...) hóspedes indesejados e enganados por programas sociais que nunca saem do papel”, os quais condensavam as suas dramáticas histórias e denunciavam o “*sumiço de colegas*”. Dentre os casos relatados sobressaíam os de duas crianças, de 10 e 11 anos. O primeiro, procedente do interior do Estado, “disse que está na rua há um ano e que antes morou com uma senhora, no bairro do Jacintinho. Como não queria pedir esmolas para essa pessoa, ele foi colocado para fora de casa e passou a morar nas praças e prédios abandonados do centro de Maceió, (...) tem muitos amigos na mesma situação e vive da caridade pública, mas pensa em estudar e ser adotado por uma família”. O segundo, também procedente do interior, veio com a mãe, que tinha emprego garantido como doméstica, na residência de um advogado (...), mas a vaga já havia sido ocupada. Segundo o menino de rua, sua mãe desapareceu e o deixou sozinho até hoje. Ele lamenta ter sido abandonado e o que mais teme é a violência que ocorre durante a madrugada, segundo ele, por parte de pessoas que se apresentam como policiais. Mas, aos poucos, está se acostumando com a vida nas ruas”.

A perversidade desse cotidiano nas ruas revelava, assim, em toda sua nudez, as condições miseráveis de existência de meninos e meninas em situação de rua. E, ao mesmo tempo, porém, após vários anos, evidenciava a amplitude de um fenômeno social intocado, precisamente sem qualquer sinal de proteção social direta e concreta, ou seja, sem nenhum efeito influente da política de atendimento. Contudo, a intensidade e a amplitude desse fenômeno, a nosso ver, se punha de tal maneira que persistia a exigência da busca das possibilidades e das necessidades postas, e estas poderiam indicar alternativas sobre as quais atuar para mudanças viáveis nessa realidade, em contraposição à concepção rigorosamente emergencial, fragmentada e descontínua prevalecente na política da infância e da juventude.

Se esta perversidade era uma expressão cruel da vida nas ruas, de forma correlata evidenciava-se também na realidade dos adolescentes autores de atos infracionais, sob a tutela do Estado, no cumprimento de medidas socioeducativas. Conforme vimos anteriormente, as investigações

desenvolvidas permitiram sistematicamente configurar informações e indicadores sobre as problemáticas de violência, vitimização, extermínio, trabalho infantil e condições desumanas de meninos e meninas nas ruas. Contudo, apesar de algumas tentativas de nossa equipe do Núcleo Temático, não fora possível institucionalmente empreender uma pesquisa sobre a implementação das medidas socioeducativas em Alagoas.

Um passo significativo na apreensão da realidade do sistema socioeducativo e dos adolescentes em conflito com a lei foi dado pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Zumbi dos Palmares, com a participação do Núcleo Temático, em 2003, através de um projeto de pesquisa nessa área, o qual foi viabilizado com o apoio do Ministério da Justiça. A pesquisa foi realizada nas unidades de execução de medidas socioeducativas Juizado da Infância e da Juventude da capital, unidade de internação, e no programa do município de Boca da Mata, sendo entrevistados todos os 167 adolescentes em cumprimento de medidas de liberdade assistida, prestação de serviços à comunidade e privação de liberdade, oferecendo um panorama das suas condições de vida, situação escolar, saúde, sexualidade e drogas, apreensões e violência. De forma simultânea foi realizada a pesquisa documental através de dados secundários do sistema socioeducativo nas comarcas do Estado e em todos os processos em execução de medidas.

Os resultados da investigação indicaram a ausência de condições mínimas necessárias à proteção integral diferenciada e especializada aos adolescentes autores de atos infracionais, permitindo-nos concluir que o *atendimento socioeducativo* no Estado poderia ser qualificado *como em conflito com a lei*. Ou seja, no processo socioeducativo registra-se a ausência de propostas pedagógicas e de programas e serviços de proteção determinados na normativa jurídica: 43,71% sem acesso ao ensino; a maioria já foi usuária de algum tipo de substância psicoativa, dentre as quais sobressaem a maconha, a cocaína, o *crack*, os inalantes, os injetáveis, o álcool e comprimidos, e 41,92% estavam sob efeito de drogas quando cometem o ato infracional, contudo esses adolescentes não tiveram acesso a programas de orientação e tratamento para dependentes; a manutenção de práticas de violência com os adolescentes internos, 50,9% destes afirmaram já ter sido vítimas de tipos de violência na unidade de internação como espancamento, isolamento em quarto forte, “ficando o jovem sozinho durante dias, sem roupa, por vezes algemado numa cama molhada durante toda a

noite”, ameaça física, xingamento moral, gritos, espancamento com lesão corporal, espancamento com ameaça à vida, espancamento com medida de isolamento e espancamento com ameaça psicológica, praticados principalmente por monitores, em 70,40% dos casos registrados. Foi expressivo o número de adolescentes que afirmou terem sido agredidos por policiais civis e militares (47,9%). Dentre os tipos de violência policial apontados, o espancamento sobressaiu na maioria das respostas, configurando-se, assim, situações-limite de agressões físicas e, em alguns casos, substancialmente associadas a formas bárbaras e desumanas como pau-de-arara, asfixia, choque elétrico. Todos esses dados evidenciam, em seu conjunto, um quadro de *violência institucionalizada*, revelando a permanência de práticas repressivas e punitivas como norma comum com os adolescentes sob a tutela do Estado e, nesse caso, semelhante àquela realidade constatada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos em 2001, conforme analisamos anteriormente.

No âmbito das ações pedagógicas, imprescindíveis no atendimento socioeducativo, merecem realce os elementos apontados pelos adolescentes em cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto – liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade e em internação, os quais apresentaram pontos de convergência quanto à ausência de acesso a programas de profissionalização, saúde, educação e assistência institucional, em total descumprimento às determinações estatutárias. Nesse contexto, segundo o relatório, “a revelação da ociosidade como fator presente no cotidiano dos adolescentes na unidade de internação, assume uma dimensão dramática sintetizada no depoimento de um adolescente: “*dar uma alternativa à gente, emprego, escola, só comida e prisão não recupera ninguém.*” Essa situação dos adolescentes internos, privados de acesso aos seus direitos ao estudo, à saúde, à profissionalização, ao lazer e a condições satisfatórias de alimentação e higiene, em total desrespeito ao que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente, já fora também verificada em inspeção do Ministério Público Estadual que, por meio da Promotoria Coletiva de Justiça da Infância e da Juventude da Capital, entrou em meados de 2004 com uma Ação Civil Pública exigindo que o Estado cumprisse os seus deveres com os adolescentes.

Por outro lado, durante a investigação constatou-se um grande número de processos arquivados na 1ª Vara da Infância e Juventude de Maceió, levando a nossa equipe de coordenação da pesquisa a requerer a essa Vara a permissão para um estudo complementar, não previsto

anteriormente. Esse estudo constatou que num total de 50 processos arquivados por motivo de falecimento dos adolescentes, no período de 2002-2003, em todos os adolescentes foram assassinados no processo de cumprimento de medidas socioeducativas, estando, portanto, *sob a tutela do Estado*, com sentenças relativas aos atos de furto, tentativa de furto, furto qualificado e estelionato sendo também expressivos os números quanto aos atos de lesão corporal, roubo e porte ilegal de arma. Conforme o referido relatório, “os Laudos Periciais, anexados aos processos objetivando seus arquivamentos, apresentam como *causa-mortis*, em 43 casos, ação de instrumento perfuro-contundente (arma de fogo), totalizando 86% do total, e, em quatro casos, as mortes registradas foram por instrumentos perfurocortante, perfurocontundente e estrangulamento. Em 3 processos cujo arquivamento se deu pelo falecimento do adolescente, as mortes ocorreram na Unidade de Internação, provocadas por outros adolescentes em decorrência de rebeliões ou conflitos.”

Com essas evidências de homicídios deliberados dos adolescentes, em grande maioria por tiros, potencializava-se a gravidade do fenômeno, à medida que eles estavam sob a tutela do Estado e, mesmo nessa condição, continuavam expostos à violência. Desse modo, o fato assustador do extermínio, de maneira contundente, evidenciava que viver em situação perigosa e sem a proteção principal ao direito à vida estendia-se para além dos meninos e meninas em situação de rua, conforme já analisamos neste trabalho nos dados das pesquisas de mortes violentas na década de 90, permitindo-nos aqui afirmar que vem a ser um fenômeno não recente, sistemático e contínuo, para o qual inexistem alternativas de regulação estatal, configurando, desse modo, a inércia como forma de resposta.

Com os resultados da investigação, lançava-se novamente em questão os padrões de violência social e criminalizada contra os jovens, enquanto vítimas potenciais, visto que os índices de mortalidade por homicídios concentravam-se na faixa etária entre 13 e 20 anos, e a maior incidência entre 17 e 19 anos, com o percentual de 64%. Essa situação de extrema gravidade, portanto, ao mesmo tempo que revela o tratamento negativo do Estado no âmbito dos programas de proteção social e socioeducativos, numa ótica inteiramente diversa daquela inscrita na Constituição de 1988 e determinada no Estatuto em 1990, representa em seus reais significados uma situação de barbárie, na qual a via do extermínio e do aniquilamento é o cruel modelo da sociedade.

A difusão dos resultados da investigação pelo Centro de Defesa e Núcleo Temático em 2004,

em seminário com entidades governamentais e não-governamentais e na imprensa local, ocorreu ao mesmo tempo que, nos termos da Ação Civil Pública relativa à unidade de internação, o Ministério Público Estadual denunciava que o Estado estava descumprindo ordem judicial, vez que no prazo estabelecido não havia solucionado os problemas apontados, sendo então requerida ao Judiciário uma multa diária de R\$ 3 mil por cada medida liminar não cumprida. Todavia, apesar dessa conjunção entre as denúncias do Ministério Público e os questionamentos contundentes da pesquisa *violência institucionalizada, violações de direitos e extermínio*, as respostas do Estado condensaram-se nas irregularidades verificadas pelo Ministério Público, reconfigurando-se, mais uma vez, aqueles questionamentos como '*protestos sem eco*'.

Assim, a projeção e a gravidade da problemática dos adolescentes autores de atos infracionais e, sobretudo, dos assassinatos dos adolescentes tutelados pelo Estado permaneceu sem resposta, como uma questão intocada, periférica, sem que fossem consideradas ou indicadas alternativas pelo Estado, responsável direto pelo atendimento socioeducativo a esses adolescentes. Repetia-se, desse modo, o mesmo procedimento estatal o descaso e a omissão em indicar uma intervenção possível, a exemplo dos casos de extermínio e desaparecimentos dos meninos e meninas em situação de rua denunciados durante a década de 90, contribuindo, dessa maneira, para que esse grave problema permanecesse *fora da visibilidade da lei e da sociedade* e, assim, sem a mediação de recursos legais de proteção, defesa, apuração e responsabilização dos casos. Assim, é patente que, apesar de todo o desnudamento das insuficiências e deficiências do atendimento socioeducativo, ou seja, do verdadeiro conteúdo do processo de atenção estatal aos adolescentes em conflito com a lei, a opção de enfrentamento real da problemática do extermínio foi desconsiderada. Portanto, a verdade é que as questões levantadas continuamente nas pesquisas e estudos sobre a temática são invariavelmente ignoradas e tendem a permanecer apenas como questionamentos das complexas formas de relações desumanas e não como subsídios fundamentais ao poder público no sentido de operar mudanças que possam imprimir novas condições materiais de vida a crianças e adolescentes.

Todos esses elementos configuram o que temos caracterizado como sendo a concreta desproteção social. A inércia do Estado, a expropriação dos direitos estatutários, a violência social e institucional exacerbadas e a resultante situação de extermínio são as manifestações mais duras e

perversas na vida de adolescentes em conflito com a lei e de meninos e meninas em situação de rua.

5. A dissonância entre as formas de regulação social do Estado e as necessidades sociais

O que procuramos problematizar ao longo da investigação realizada é a evidente *dissonância* entre as formas de regulação e proteção social do Estado e as necessidades sociais. Procuramos evidenciar como vêm se projetando as tendências de proteção que particularizam as formas de regulação social desse Estado estas essencialmente seletivas e mediadas por ações circunstanciais em programas de atenção focalizados sem que se materialize qualquer efeito influente de modificação das condições de vida de crianças e adolescentes. Sendo assim, enfatizamos nos capítulos anteriores destinados à análise dos processos históricos de atenção a crianças e adolescentes, seus significados, limites e desdobramentos, que marcaram as formas de condução das práticas sociais e institucionais.

Sumariemos então esse percurso. Argumentamos que no interior dos processos de formulação e gestão da política de atendimento, isto é, das relações políticas e das condições de se criarem alternativas de proteção social, persiste como tendência predominante o desenvolvimento de ações emergenciais, de caráter intermitente, que oscilam entre os pressupostos da proteção assistencial e da repressão. Essa característica, ao mesmo tempo que configura os claros limites ideológicos e políticos estes refletidos nas percepções unilaterais dos problemas, nas concepções e perspectivas de repressão e punição sempre retomadas diante das persistentes demandas, e nas intervenções com alcance estritamente assistencialista e imediato , contrasta do modo mais agudo possível com as necessidades dadas. Tanto é que se evidenciam, de maneira intensiva, programas fragmentados, descontínuos, precarizados, com qualidade cada vez mais decrescente e, em grande escala, a ausência de programas e serviços essenciais. Mesmo sob o impacto das crises endógenas no 'sistema de garantia dos direitos', que, como vimos, punham em questão a inércia e a direção insuficiente imprimida aos procedimentos e mecanismos de proteção do Estado, bem como a sua legitimidade social a exemplo, os casos de extermínio, desaparecimentos e a realidade contínua de depreciação das condições de vida de crianças e adolescentes, na qual a desproteção é retratada na expansão da violência, do trabalho infanto-juvenil,

do uso de drogas, da mendicância, ou seja, na intensidade extenuante dos processos de vivência nas ruas , as respostas do Estado continuamente vêm se fundamentando em objetivos estrategicamente parciais, desprovidos de uma perspectiva mais global de mudanças referidas às efetivas necessidades.

Como vimos antes, o aspecto mais significativo do alcance restrito da ação social do Estado, em resposta ao permanente fenômeno da desproteção de meninos e meninas em situação de rua, apresentou-se em várias conjunturas na alternativa de *operações de retirada das ruas* como um fim em si mesmas. Convém salientar que essa linha de orientação esteve efetivamente associada às pressões emergentes de forças empresariais, especialmente ligadas ao turismo, na perspectiva de salvaguardar seus interesses econômicos. Entretanto, o desenvolvimento dessas ações em nosso contexto não apresentou resultados positivos. Isto porque, após uma série de tentativas falidas, ou seja, implementadas sem sucesso através do envolvimento direto de diversos órgãos do Estado, o impacto político das *operações* não se revestiu na adoção de medidas de proteção social como uma orientação e exigência necessária, mas, sobretudo, na ampliação e *continuidade* do fenômeno. Desta maneira, serviram para intensificar as contradições entre os princípios do sistema de proteção integral, sob a administração do Estado e da sociedade, e as práticas empreendidas, cujas bases objetivas limitaram-se à *remoção temporária daquele transtorno disfuncional* de meninos e meninas sujos e maltrapilhos a ameaçar e incomodar continuamente a sociedade. E, sob essas bases, também temporariamente, esse Estado conseguiu postergar as dificuldades ou crises no sistema e recompor a legitimidade e visibilidade política e social na administração desse fenômeno. Torna-se pois, em seu curso, um processo de regulação extremamente residual e sujeito à temporalidade imediata, em detrimento de opções capazes de oferecer caminhos e alternativas àquela histórica situação que temos qualificado como de meninos e meninas *invisíveis* ao sistema de garantia de direitos.

Assim, apesar da avançada legislação que foi ideada por um amplo movimento social e assumida pelo Estado como “doutrina da proteção integral” para a infância e adolescência, em 1990, a consumação da mesma tendência de regulação social pela via dos efeitos emergentes da problemática de crianças e adolescentes em condições de vulnerabilidade vem se reproduzindo historicamente, configurando dessa maneira como questão a paralisia do Estado em face dos princípios sociojurídicos e da direção da política de atendimento imprimida diante dos “novos” ou “contínuos” problemas da

infância e da juventude sob a administração do poder público.

A implantação da política da proteção integral, especialmente em inícios dos anos 90, já antecipava esta tendência como um dos maiores problemas, pois os elementos da realidade resultantes das investigações não serviam ao poder público e à sociedade como subsídios para vislumbrar alternativas de proteção para além da imediaticidade e para criar as possibilidades reais de melhoria das condições materiais de vida daqueles segmentos. De fato, como dissemos ao longo deste trabalho, as iniciativas desencadeadas pelo Estado e pela sociedade não se mostraram capazes de colocar como núcleo das ações de proteção as necessidades humanas e suas especificidades, mas os resíduos de posições retóricas em nome da proteção integral. Desse modo, como vimos na análise das incidências históricas que marcaram a política de proteção à infância e à juventude, a regulação social foi e continua sendo efetivada pela aplicação de medidas administrativas emergenciais e gerida por um poder político vazio de significados sociais.

O real entendimento da crise da proteção social à infância, que se estende com grande intensidade até os dias atuais, reclama por uma apreensão para além de considerá-la como uma problemática de natureza administrativo-gerencial ou como fenômeno de caráter exclusivamente financeiro, já que, a nosso ver, é parte e expressão do processo da crise geral da sociedade contemporânea. Nessa angulação, ao mesmo tempo que se evidencia uma crise do ordenamento da política de proteção integral, esta fundamentada na perspectiva de articular direitos e garantias sociais no âmbito da ordem do capital, se expressa também a dinâmica crítica dessa ordem capitalista com desdobramentos em que, sob os parâmetros neoliberais, é privilegiada a recomposição dos processos de acumulação capitalista e, através de reformas capitaneadas pelo Estado, são reduzidas substancialmente as margens de efetivação dos direitos constitucionais e estatutários.

Como vimos, neste contexto, os avanços no plano jurídico da proteção à infância, e à juventude subsistem formalmente e as mediações encontradas pelo Estado e sociedade para adequação dos programas de proteção e socioeducativos vêm comportando práticas que passam ao largo das efetivas necessidades de desenvolvimento humano e das determinações estatutárias, vez que contraditoriamente se reproduzem intensivamente as formas de reprodução social desumanas e violentas de crianças e adolescentes. Se ocorre o seccionamento entre os delineamentos das ações do

Estado e da sociedade e as necessidades sociais postas, entre os conteúdos e finalidades estatutárias e as práticas sociais, entre as formas de regulação estatal e as exigências da realidade, entre as indicações dos questionamentos das pesquisas e do protesto às formas de violência e extermínio e a intervenção estatal nessa realidade, tudo isso nos permite formular algumas questões decorrentes da investigação concreta que desenvolvemos:

Qual a natureza e conteúdo do Estado no sistema de ordenamento capitalista? Sob quais condições é possível uma reforma no perfil do Estado no interior do sistema do capital? Quais os limites que imprimem à preservação da direção social do Estado de manter e de privilegiar alternativas focalizadas, emergenciais e de caráter intermitente? Quais as margens de ação do Estado para promover e assumir, na dinâmica capitalista, uma direção social coerente em suas macropolíticas, na atenção prioritária às necessidades e aspirações humanas que pudesse vir a inverter o quadro de degradação visível de crianças, adolescentes e de amplos segmentos populacionais?

Sobre essas indagações, pretendemos na segunda parte deste trabalho desenvolver elementos que, remetidos, fundamentalmente, aos processos reais em estudo, possibilitem pensar nas múltiplas dimensões da problemática da regulação social, nas possibilidades ou não de alargar as alternativas de respostas às situações concretas de existências desumanas, e nas margens possíveis de abrir caminhos para novas lutas políticas que possam visualizar a superação, mesmo que parcial, das adversidades refletidas nas vidas humanas ceifadas e desperdiçadas.

PARTE II ESTADO E REGULAÇÃO SOCIAL: dois caminhos conceituais

CAPÍTULO I A necessidade de reordenamento político do Estado: as respostas do ponto de vista da ordem capitalista

Diante das dimensões da crise do capital, a partir da década de 70, que vem afetando até mesmo as economias dos países de capitalismo avançado, e da correlata reprodução da miséria, vêm sendo repostas e atualizadas abordagens e tentativas de busca de soluções dirigidas para reformulação do sistema do capital e enfrentamento dos problemas e contradições socioeconômicos e políticos. Nesse sentido, nas circunstâncias de crise estrutural do sistema do capital, o debate e as formulações assumem contornos específicos nas esferas da economia e da ação política de regulação social, nos quais sobressaem referências teóricas inspiradas nos princípios neoliberais em vigor, explícita e implicitamente fundadas na essência desses princípios que, segundo Netto, concentra-se na “*argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma de democracia*”. Desse modo, nos processos de reestruturação e recomposição desse sistema, cada vez mais complexos e abrangentes no interior de uma ordem econômica globalizada, evidenciam-se as alternativas de reestruturação produtiva, de reforma do Estado, de globalização da produção e dos mercados e de expansão do capital transnacionalizado, condensando, entre diversos aspectos, um novo tratamento para a “questão social”.

Assim, em relação às graves consequências sociais a enfrentar como o desemprego estrutural, a precarização das condições de trabalho, a informalidade e desproteção trabalhista e a pobreza generalizada, sobressaem propostas de ação concreta imediata fundadas em noções de justiça, inclusão social, democracia e equidade, que incluem a necessidade de pactos de solidariedade, de gestão e de cidadania. Nessa direção, diversas análises teóricas sinalizam para a prioridade de ações políticas e de novas formas de regulação, tendo como recorrente a qualificação de uma “nova questão social”, a estruturação de um “novo contrato social”, bem como distintas alternativas de organização da sociedade.

Dentre as alternativas é colocada em evidência a redefinição do papel do Estado, de suas

funções estratégicas de ordenamento da dinâmica de acumulação capitalista e de regulação social que, em si, expressam significativas modificações do consenso discursivo de oposição à intervenção do Estado que caracterizou o modelo neoliberal, a partir dos anos 70, centralizado em reformas estruturais voltadas para a privatização do setor público, redução do Estado e desregulamentação dos mercados. A administração estatal passa assim a ser retomada frente aos imperativos da crise socioeconômica e política, no sentido de viabilizar os mecanismos de controle na dinâmica do mercado e regulação dos efeitos presentes nas condições de degradação visível das formas de reprodução social.

Como condição para o enfrentamento da "nova questão social", esta qualificada no processo de descompasso que se instala entre as manifestações da pobreza e das desigualdades, precarização do trabalho e das lutas pelas garantias e direitos sociais, o princípio da "coesão social" pela via do Estado Social vem sendo recentemente expresso na base das concepções que defendem uma sociabilidade democrática. No centro dessas preocupações e abordagens teóricas de cunho social-democrata, as teses de Castel e Rosanvallon oferecem um amplo quadro analítico tomando como ponto de partida a constituição da sociedade salarial e do Estado Providência na realidade francesa, apresentando como grande desafio contemporâneo a reinvenção do Estado Social.

Essas questões são também significativas para outros autores, a exemplo de Salama e Valier. Seus argumentos buscam fundamentalmente uma alternativa de política capaz de fazer frente à intensificação dos novos atributos das desigualdades e da exclusão social. Insistem na crítica e recusa às políticas liberais vigentes e nas respectivas opções econômicas e sociais, estas fundamentalmente focalizadas em situações de "extremo risco social", sob o argumento de que, quando se "aprofundam as desigualdades, a violência é favorecida nas relações humanas", ou seja, a violência é institucionalizada, impondo como imperativo a necessidade de uma ética no combate à pobreza e às desigualdades, em especial, no Terceiro Mundo. Nesse sentido, rechaçam o pensamento liberal como caminho privilegiado na diminuição da pobreza e enfrentamento da questão social e apontam a solução mediadora de nova política alternativa estatal no campo econômico e social que denominam de "neo-estruturalista", na qual "a questão social consiste numa prioridade (e) constitui uma exigência que pode ser motivada por razões de ordem econômica, como o fizeram no passado os economistas estruturalistas, mas que o é principalmente por razões éticas". (174)

As referências importantes para a discussão e qualificação da “questão social” nessas produções passam, portanto, por propostas de gestão de um Estado Social voltadas para tentar minorar os males que afetam e afligem uma grande maioria da população em estado de “vulnerabilidade social”. Nesse âmbito, os referidos autores reconhecem o Estado como a instância legítima para impor um mínimo de garantia em termos de "coesão e integração social" e de democratização dos processos sociais e, de forma substancial, como o organismo básico de fortalecimento de um sistema de regulação econômico e de controle social frente à pobreza e às desigualdades, sobretudo em função da lógica do “individualismo” que se instala na sociedade contemporânea com a forte tendência de suplantar a noção de defesa dos direitos coletivos.

Assim, as propostas de regulação têm centralidade na reestruturação do poder público estatal como esfera privilegiada de garantia da proteção social. Dando lugar a um Estado qualificado pelos autores como "estrategista, atuante e protetor" (Castel), "novo Estado Providência", "ativo", "Estado Serviço" (Rosanvallon), pesando sobre ele as responsabilidades de ampliar e ajustar suas intervenções para a redefinição dos direitos sociais e obrigações “positivas” no âmbito da garantia de empregos e attenuação de tensões e dos conflitos distributivos no interior da ordem constituída. Ou seja, um Estado como instância capaz de mediar os processos de solução das dificuldades, conflitos, contradições e antagonismos inerentes ao sistema capitalista.

Em grandes traços, podemos observar que as reflexões teóricas sinalizam como alternativa de solução para saída da crise da proteção social a via política de gestão estatal. Significa dizer, numa regulação do Estado no interior dos processos de acumulação econômica e de controle social privilegiando o aprofundamento dos mecanismos democráticos em função de uma proteção social necessária diante das questões da pobreza e desigualdades sociais crescentes. No fundo, as respostas apresentadas por estes teóricos, se de um lado não privilegiam a análise do conteúdo desse Estado, por outro lado colocam em questão os problemas atuais e distintas estratégias que parecem convergir para um mesmo ponto: reformas na gestão institucional-administrativa do Estado e o aperfeiçoamento democrático diante do quadro da “questão social” contemporânea.

Interessa-nos, portanto, analisar as teses fundamentais dos teóricos recorrentes, que vêm se

constituindo em “respostas possíveis” de regulação social do Estado no enfrentamento da questão social, caracterizando as especificidades das alternativas propostas, seus fundamentos explicativos que estão incorporados nos pressupostos do debate atual sobre a proteção social e, sobretudo, a dimensão da possibilidade aventada de reformas no perfil desse Estado, bem como a hipótese de articular o econômico e o social com a prioridade neste último nos parâmetros de funcionalidade da ordem capitalista.

1. O Estado Social como “herança e horizonte” em Castel

As análises de Robert Castel sobre a “nova questão social” e sua atual configuração, em *As Metamorfoses da Questão Social. Uma crônica do salário*, centralizam-se na discussão das relações salariais e sociais, tendo como referência o percurso histórico de desenvolvimento da sociedade salarial e a constituição e forma de intervenção do Estado Social, particularmente referidos à sociedade européia e, mais especificamente, à francesa.

Assim, o caminho privilegiado por Castel para a abordagem das metamorfoses da “questão social”, essa entendida como “uma aporia fundamental sob a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura” (30), recai na análise das situações contemporâneas dos indivíduos postos em “situação de flutuação social na estrutura social” e de sua relação com o trabalho. Mais precisamente, o autor esclarece: o trabalho não “enquanto relação técnica de produção, mas como um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social”. (24)

Desta forma, o fator predominante na análise do autor é a relação entre o “lugar ocupado” na estrutura social com base no trabalho e os modos de socialização (“zonas integração e desfiliação”), tendo em vista esclarecer os processos de transição ou equilíbrio entre essas zonas, na perspectiva de “avaliar a coesão social de um conjunto social num dado momento”. (24) O que está em pauta, com isto, é configurar as relações existentes e o trânsito dos indivíduos entre os espaços de ‘integração’ e de ‘inexistência social’, ou seja, no sentido explícito do autor: “como são alimentados esses espaços sociais, como se mantêm e, sobretudo, se desfazem os estatutos”. (26) Se a questão básica é delimitada ao esclarecimento quanto aos espaços ocupados e às situações que fragilizam ou desfazem os estatutos

assegurados, o problema da inscrição social se resolve no fortalecimento dos vínculos com o trabalho e da coesão social.

Desse modo, partindo de uma caracterização histórica do “lugar ocupado pela condição de assalariado”, Castel apresenta como objetivo buscar a compreensão sobre a “incerteza dos estatutos, a fragilidade do vínculo social” a partir das noções: “a desconversão social, o individualismo negativo, a vulnerabilidade de massa, a desvantagem, a invalidação social, a desfiliação”.(23) Justifica que essas noções ganham sentido no quadro contemporâneo marcado pelo desemprego em massa, pelas situações de instabilidade no trabalho e de indivíduos que transitam entre condições de vulnerabilidade e de “inexistência social”, pela impropriedade de adequação e de cobertura do sistema de proteção social a essas situações. Sendo assim, dimensiona como perspectiva “uma reflexão sobre as condições de coesão social a partir da análise de situações de dissociação”. (23)

Para análise dessa realidade e para poder constituir uma “*história do presente*”, recupera as dimensões de constituição da sociedade salarial e do Estado Social, sob o viés de categorias sociológicas, partindo da premissa de que a história tem como eixo *as transformações da condição de assalariado*. Desse modo, concebe que é “em torno do *status* da condição de assalariado que gira o essencial da problemática da proteção social”. (431)

Assim, Castel toma como ponto de partida para explicar a “nova questão social” a crise da sociedade salarial na contemporaneidade. Chama atenção para as “três formas dominantes de cristalização das relações de trabalho na sociedade industrial” consideradas também como três modalidades das “relações que o mundo do trabalho mantém com a sociedade global”: a condição proletária, a condição operária e a condição salarial. Afirma o autor que a condição proletária é a do trabalhador quase excluído da sociedade salarial, daquele que dispõe de um salário pequeno para a subsistência, contudo representa um “elo essencial no processo de industrialização nascente”. A condição operária, aquela em que o trabalhador mantém com a sociedade uma relação salarial mais complexa, à medida que o salário não se restringe a retribuição de uma tarefa, mas “assegura direitos, dá acesso a subvenções extratrabalho (doenças, acidentes, aposentadoria) e permite uma participação ampliada na vida social: consumo, habitação, instrução e até mesmo, a partir de 1936, lazer.” (416) E a

condição salarial, como a etapa final da sociedade salarial, na qual se constitui a mediação do assalariamento na regulação de todas as atividades.

Para ele, no entanto, a expressão da condição salarial não significa "o triunfo da condição operária", vez que a "participação" e "integração" na sociedade se caracterizam numa estrutura de subordinação que se constrói ao longo da formação social capitalista com configurações específicas de relações salariais. Nesse sentido, tendo como referência a realidade francesa, afirma que as transformações processadas no interior das configurações históricas que prevaleceram no início da industrialização até à relação salarial fordista evidenciaram elementos de "homogeneização" e de "diferenciação" nas relações do mundo do trabalho na sociedade salarial. Acentua que no início da industrialização os elementos básicos que caracterizaram a relação salarial correspondiam à "condição proletária", comportando assim: a remuneração da força do trabalho, o salário, a disciplina do trabalho e o instrumento legal de estruturação da relação de trabalho, o contrato de trabalho.

E, na passagem para a relação salarial "fordista", explicita que a condição da classe operária, na sociedade da década de 30, foi caracterizada por "uma relativa *integração* na subordinação", na qual se evidenciam como fatores de pertencimento: "seguros sociais, direito do trabalho, ganhos salariais, acesso ao consumo de massa, relativa participação na propriedade social e até mesmo no lazer. (...) Mas a coexistência de *independência na dependência* alimenta o sentimento de uma oposição global de interesses entre dominantes e subordinados".(444)

Sobre a contradição entre integração/subordinação, Castel dá realce à questão da permanência do trabalho alienado que representa a base de constituição do "estatuto da classe operária". Isto porque as condições de trabalho são "geralmente comandadas pela organização científica do trabalho, ou por seus equivalentes: as cadências, a cronometragem, a vigilância constante, a obsessão de ser produtivo, a arbitrariedade dos patrões", vindo a configurar uma relação social de subordinação e de "privação de posse que se instala pela mediação da relação técnica do trabalho". (441) Nesses termos, sinaliza que nessa relação de trabalho cabem ao operário as tarefas de execução, "indispensáveis mas sem nenhuma dignidade social", configurando, desse modo, a sua submissão às atividades mecânicas e automáticas, em detrimento das atividades de reflexão, concepção e imaginação. Considera, contudo, que mesmo

no lugar subordinado na hierarquia social o operariado “aparece, simultaneamente, fazendo parte da nação e organizado em torno de interesses e de aspirações próprios”, de que são exemplo as lutas e o enfrentamento social através de greves. Todavia observa que a classe operária “foi destituída da posição de ponta de lança que ocupava pela promoção da condição de assalariado (...) que tinha tido no processo de constituição da sociedade industrial”.

Tudo isso, segundo Castel, se inscreveu no quadro das transformações ocorridas dos anos 30 aos anos 70, o que o leva a concluir que mesmo não sendo o “particularismo operário” abolido, este deixou de desempenhar o papel de “atrativo” que teve no processo de constituição da sociedade industrial”. Nessas condições, afirma que “o salarido operário foi literalmente esvaziado das potencialidades históricas que o movimento operário lhe emprestava. A condição operária não deu à luz uma outra forma de sociedade, apenas se inscreveu num lugar subordinado na sociedade salarial”. (450) Dentre os processos de mudanças assinala os que ocorreram na estrutura salarial das empresas com a constituição do “salarido burguês” e o desenvolvimento das atividades terciárias, dando origem ao crescimento de um “salarido não-operário”, aumentando em número os serviços no comércio, nos bancos, nas administrações das coletividades locais e do Estado, e essas atividades, em maioria, “superam em remuneração e em prestígio o salarido operário”. (456) Para Castel, a posição do salarido operário nessa estrutura salarial “fundamentalmente se degradou”, passando a classe operária, desde então, a representar a “base da pirâmide salarial” (453), em contraposição às demais classes de assalariados que se desenvolveram e ocuparam posições salariais sempre superiores a ela. Nessas condições, põe em relevo a questão do aprofundamento das diferenças, sobretudo em se tratando do conjunto dos assalariados empregados do Estado e das empresas nacionalizadas que “beneficiam-se, em geral, de um estatuto mais estável do que aqueles do setor privado. O tema da *segmentação do mercado de trabalho*, isto é, distinção entre núcleos protegidos e trabalhadores instáveis aparece no início dos anos 70”. (456-457)

Todas as transformações do trabalho operário e da sua posição ocupada na estrutura salarial, segundo o autor, interferiram e abalaram a concepção do papel atribuído à classe operária na sociedade industrial, de que são exemplo as duas interpretações fundamentadas na centralidade de uma “nova classe operária” e na “dissolução da classe operária”. Analisa que a primeira interpretação, originária

na década de 60 e tendo como representante Serge Mallet, defende a constituição de uma “nova classe operária” gerada com o desenvolvimento das formas recentes da divisão do trabalho “operários das indústrias de ponta, mentores mais que executores, técnicos, desenhistas, quadros, engenheiros”, passando os novos agentes a exercer um papel mais decisivo na produção, apesar de continuarem sendo “destituídos do poder de decisão e dos benefícios de seu trabalho pela organização capitalista de produção”.(459) Contudo, acrescenta que, para os que defendem essa posição, os agentes da nova classe seriam os “herdeiros privilegiados” para reaver o papel de “transformação revolucionária da sociedade”, antes ocupado pela classe operária. E a segunda interpretação argumenta sobre a dissolução da classe operária, fundamentando-se no “aburguesamento” dessa classe, à medida que consumida pelo “desejo” de integrar-se na sociedade de consumo e de ter acesso ao bem-estar passa a “dissolver-se progressivamente no mosaico das classes médias”. (460)

Para Castel, as duas posições divergentes se complementam, vez que a argumentação de fundo é mais política do que sociológica. Argumenta que a primeira, ao exaltar o papel da “nova classe operária”, subtende a perspectiva de salvaguardar a “chama da revolução e de não desesperar”, e o discurso oposto presente na interpretação da dissolução da classe operária nas classes médias “parece subtendido pelo desejo, também mais político do que científico, de exorcizar definitivamente os conflitos sociais”, correspondendo assim à “ideologia de todos os que proclamam o fim das ideologias”. (461) Assim, opondo-se a essas posições, reafirma a persistência de um “particularismo operário”, relativo “aos modos de vida e às formas de sociabilidade”, e de uma “consciência da subordinação operária”, especificamente em relação às condições de trabalho, as quais, segundo ele, pouco mudaram no tocante à relação de subordinação “indissociavelmente técnica e social, e que se traduz sempre pelo sentimento dos operários de estarem situados socialmente embaixo”. (462) Nesse sentido, para o autor, trata-se de uma subordinação que tem como elemento fundante a questão do pertencimento e da identidade e não da subordinação e da exploração enquanto motores da estrutura econômica do capital.

Para o autor,

A transformação decisiva que amadureceu ao longo dos anos 50 e 60 não é, pois, nem a homogeneização completa da sociedade, nem o deslocamento da alternativa revolucionária sobre um novo operador, a “nova classe operária”. O que se deu foi, sobretudo, a dissolução dessa alternativa revolucionária e a redistribuição da conflitualidade social conforme o modelo diferente de sociedade

de classes: a sociedade salarial. (463)

Assim, concentra sua análise, efetivamente, neste “novo modelo de sociedade”, demarcando duas questões essenciais: a sua organização e o modo de gestão constitutivo do Estado Social nessa sociedade. Prepara, desse modo, o caminho que vai fundamentar a sua “história do presente” relativa à *nova questão social* e à essência de sua proposta alternativa de *aperfeiçoamento do Estado*, enquanto instância privilegiada de regulação social. Vejamos, então em Castel essas pontuações.

1. Primeiramente, Castel, tratando da sociedade salarial como um modelo de “nova sociedade”, chega a afirmar, como se fosse possível, que essa sociedade não é estruturada pelo conflito entre capital e trabalho e, sendo assim, para ele, os conflitos não são gerados pelo motor da história – as lutas de classes. Nos seus próprios termos, esse modelo “não é mais atravessado por um conflito central entre assalariados e não-assalariados, isto é, entre proletários e burgueses, trabalho e capital (...) a sociedade é organizada principalmente em torno da concorrência entre diferentes pólos de atividades salariais”. E conclui: os conflitos configuram-se mais “lutas pelas colocações e classificações” do que como “forma de luta de classes”. (466) Assim, comprehende que a sociedade salarial é representada pela existência simultânea de “um certo número de blocos” e não de “classes”, num espaço social que “é atravessado pelo conflito e pela preocupação da diferenciação, (...) um princípio da distinção que opõe e reúne os grupos sociais (...) porque a distinção funciona a partir da dialética sutil do mesmo e do outro, da proximidade e da distância, da fascinação e da rejeição”. (471) Nas palavras do autor, “de blocos, simultaneamente separados e unidos por (uma) lógica da distinção que age no seio de cada conjunto como entre os diferentes conjuntos”. Justifica que a sua preferência por esse termo de “bloco” ao de “classe” não é em “nome de uma ideologia do consenso (não há mais classe; logo, não há mais conflitos etc.), mas porque uma classe (...) só existe quando é tomada numa dinâmica social que a torna portadora de um projeto histórico que lhe é próprio, como pôde ser a classe operária”. (472) Analisa que esses “grupos”, com papéis e posições, se compararam diferenciando-se e, assim, se reconhecem e se identificam na distância em relação às demais posições ocupadas no espaço social, configurando uma lógica da ‘diferenciação’ que, para o autor, constitui um modelo distinto do “consenso e, ao mesmo tempo, de um modelo baseado no antagonismo do enfrentamento classe contra classe”. (471) Há, portanto, em Castel, uma distinção conceitual entre blocos e classes, que recai no fundamento da

condição do assalariado, do seu *status*, vez que, segundo ele, este se “torna modelo privilegiado de identificação”. E, nessas condições, identifica diferentes posições de blocos de assalariados que constituem essa sociedade salarial como o “salariado de alto grau”, operários e empregados que ocupam lugar subordinado na “configuração salarial”, e o bloco de trabalhadores “periférico e residual” com “ocupações instáveis, sazonais, intermitentes”. (475)

2. Na segunda questão, o autor parte da compreensão de que a sociedade salarial “não se reduz aos nexos de posições assalariadas”, mas também inclusive a “um modo de *gestão política* que associou a sociedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado”. (478-479) Desse modo, para o autor, o desenvolvimento da sociedade salarial foi “tributário” das condições de crescimento econômico e do desenvolvimento do Estado social. Justifica que o crescimento econômico propiciou ganhos substanciais à sociedade salarial e, enquanto dura, “permite sacar sobre o futuro” e de planejar melhorias em determinado prazo. Sendo assim, esse crescimento, para o autor, “*integra, o progresso social* como uma finalidade comum aos diferentes grupos em concorrência. Disso resulta que as disparidades, tais como são vividas *hic et nunc*, podem ser ao mesmo tempo percebidas como *diferenças provisórias*” (479, grifos nossos) e, desse modo, acrescenta que as reivindicações tanto podem ser “legitimadas” como “sublimadas”, marcando fases de uma “trajetória que deve desembocar na redução das desigualdades”. E conclui: “na sociedade salarial, a antecipação do futuro melhor está inserida na estrutura do presente”. (480)

Argumenta que nessa sociedade, estando “a *concorrência e a busca da distinção*” integradas no princípio da condição salarial, seu equilíbrio punha como exigência a necessidade de “arbitragens” e o estabelecimento de “compromissos negociados”, evitando, assim, o “risco de se dividir em lutas categoriais na ausência de uma instância central de regulação”.(480) Para o autor, portanto, coube ao Estado o papel fundamental de árbitro entre os “blocos” distintos regulando as condições e negociações daí advindas. Desta forma, segundo Castel, na trajetória de desenvolvimento da sociedade salarial esse Estado se integrou desempenhando ações voltadas em três direções: para “garantia de uma proteção social generalizada, manutenção dos grandes equilíbrios e condução da economia, busca de um compromisso entre os diferentes parceiros implicados no processo de

crescimento". (480-481)

Essa modalidade de intervenção estatal na singularidade dos países industrializados, para o autor, se constituiu a partir da criação da Seguridade Social em 1945 vindo consubstanciar a passagem da "sociedade de classes a uma sociedade salarial", na qual o foco central era o trabalhador em condição de vulnerabilidade social, na perspectiva de garantir a ele e à sua família a proteção social contra os riscos de qualquer natureza e a melhoria nas condições de vida. Nessas condições, o Estado passou a administrar, de forma efetiva e preponderante no sistema, a proteção, seja através das garantias da condição do assalariado, seja na promoção da propriedade social ou propriedade de transferência. O autor conclui que com essas dimensões configurou-se a posição desse Estado "no coração do dispositivo salarial" como mediador das relações e dos interesses particulares e divergentes entre empregados e empregadores.

Conforme Castel, após a Segunda Guerra Mundial, a dimensão de proteção social assumida pelo Estado esteve articulada ao papel de ator econômico voltado tanto para a promoção dos equilíbrios necessários em termos de investimentos econômicos com ações no âmbito dos "preços, salários e investimentos", como para a reconstrução social, consubstanciando, dessa maneira, fortes intervenções de regulação política, econômica e social, na direção de consolidar a sociedade salarial. Em outras palavras, o sistema de regulação operado pelo Estado Social na trajetória da sociedade salarial configurou-se na "gestão política de integração" nos campos da economia e das garantias sociais dos direitos do trabalho e da proteção social. Nesse sentido, considera que a "instauração da Seguridade Social em 1945 constitui, primeiro, uma etapa decisiva da *proteção da condição do assalariado no prolongamento do desenvolvimento da propriedade de transferência*". (481) E, nessas condições, coube a esse Estado a função particular de "*fiador da propriedade de transferência*" que, segundo o autor, lhe permite o domínio do antagonismo fundamental entre os interesses da "propriedade burguesa" e os "programas socialistas" voltados para a sua apropriação. Significa, desse modo, a gestão estatal dessa propriedade de transferência que se estende através das aposentadorias do salário operário e camponês e dos seguros sociais sem ferir ou atentar "contra a propriedade privada". E, assim, conclui que "essa instrumentação política da tecnologia de seguros permite ultrapassar o moralismo da "política sem estado" dos notáveis, economizando o "socialismo de

Estado” dos coletivistas”. (407)

Tudo isso, segundo o autor, configurou um papel circular do Estado voltado para a “promoção da sociedade”, à medida que a ação estatal se impôs na regulação sobre o “econômico para promover o social e que faz do social o meio de tirar de apuros a economia quando esta se abate. (...) o Estado intervém não só como produtor de bens, mas também (...) como produtor de consumidores, isto é, de assalariados solváveis”. (487) Assim, para Castel, o papel do Estado na sociedade capitalista não estava voltado essencialmente para a reprodução ampliada da acumulação do capital, mas configurava uma forma de governabilidade autônoma centralizada fundamentalmente na regulação das estruturas da economia capitalista para a promoção da sociedade e com relevo para a socialização de serviços públicos e equipamentos que, segundo ele, contribuem para o aumento da “propriedade social” e promoção do crescimento da sociedade salarial.

Desse modo, na trajetória de desenvolvimento da sociedade salarial, segundo Castel, pode-se falar de uma “repartição dos frutos do crescimento (...) a evolução dos salários acompanhou a da produtividade, e todas as categorias beneficiaram-se disso” (492), visto que se efetivou uma “poderosa sinergia entre o crescimento econômico com o seu corolário, o quase pleno emprego, e o desenvolvimento dos direitos do trabalho e da proteção social (...) num mesmo movimento assegurava o enriquecimento coletivo e promovia uma melhor repartição das oportunidades e garantias”. (493) Nesse sentido, argumenta que, nessa sociedade, o caminho aberto para a resolução da “questão social” e para transpor o “déficit da integração” que havia marcado o começo da sociedade industrial, se colocava em vias de ser atingido através do crescimento econômico e das regulações do Estado no campo das políticas públicas. Contudo, assinala que esse percurso foi interrompido e as projeções e aspirações de um “progresso indefinido” para o futuro das distintas categorias sociais “perderam a sua coesão”.

Para ele, a interrupção desse percurso ascendente se verifica no momento em que a matriz da base salarial moderna entra em risco de fratura, a partir da década de 70, com o desmantelamento da condição salarial, do seguro, da previdência social e seguridade no contexto contemporâneo, pondo em xeque a crença no “progresso indefinido”, substrato da sociedade salarial, bem como as condições mínimas de “coesão social”. Nesse contexto, o autor formula a nova qualificação da “questão social”:

“a característica mais perturbadora da situação atual é, sem dúvida, o reaparecimento de um perfil de “trabalhadores sem trabalho” que Hannah Arendt evocava, os quais, literalmente, ocupam na sociedade um lugar de supranumerários, de “inúteis no mundo”. (496) Para o autor, a “questão social” hoje, assim qualificada, se apresenta a partir do enfraquecimento da condição salarial. Acentua como ponto essencial desse enfraquecimento o declínio dos parâmetros que sustentavam a sociedade salarial: o crescimento econômico e o quase-pleno-emprego.

Por outro lado, argumenta também que nessa ruptura da trajetória da sociedade salarial, “fundamentalmente é uma representação do progresso que talvez tenha sido levada pela crise (...) a crença na existência de mecanismos para controlar o futuro de uma sociedade desenvolvida, dominar suas turbulências e conduzi-las a formas de equilíbrio organizadas de modo cada vez melhor”. (498) Contudo, afirma que com o progresso sinaliza-se a perspectiva de “preparar transições” que de forma progressiva venham permitir que dele se aproxime. Para ele, essa representação da história “é indissociável da valorização do Estado”, esse Estado como elemento referencial se justifica porque é necessário

um ator central para conduzir tais estratégias, obrigar os parceiros a aceitarem objetivos sensatos, zelar pelo respeito aos compromissos. Em sua gênese, como se viu, primeiro foi montado com peças e pedaços. Mas, à medida que se fortalece, chega a ambição de conduzir o progresso. É por isso que o conceito acabado do Estado social, no desenvolvimento pleno de suas ambições, é social-democrata. Sem dúvida, todo Estado moderno é mais ou menos obrigado a “fazer social” para mitigar algumas disfunções gritantes, assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais etc. Mas é através do ideal social-democrata que o Estado social surge como princípio de governo da sociedade, a força motriz que deve assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva da condição de todos. Para tal, dispõe do tesouro de guerra que é o crescimento e dedica-se a repartir seus frutos, negociando a divisão dos benefícios com os diferentes grupos sociais. (498-499)

Assim, explicitamente, seu projeto de sociedade configura-se na constituição, ou melhor, na renovação de um Estado social-democrata, tendo como cerne reformas sociais. Mesmo considerando essa concepção de um Estado social-democrata como “um tipo ideal”, à medida que em muitos países a sua realização não se deu de forma plena, como na França que “nunca foi verdadeiramente uma social-democracia”, afirma existirem traços dessa forma de Estado mais ou menos estruturados em diversas configurações sociais. Para uma maior compreensão e qualificação desse Estado, Castel apresenta uma tipificação própria comparando-o com o Estado liberal e o Estado socialista. Nesse sentido, argumenta:

Um Estado liberal pode ser obrigado a “fazer social” contra a sua vontade e o mínimo possível, um Estado socialista o faria por falta, falta de poder promover transformações radicais imediatamente. É para um Estado social-democrata que as reformas sociais são, em si mesmas, um bem, porque marcam as etapas da realização de seu próprio ideal. O reformismo assume aqui sua acepção plena: as reformas são os meios de realização da finalidade da política. (498 -499)

Com essa perspectiva o autor norteia a análise da posição ocupada pelo Estado na trajetória ascendente da sociedade salarial. Entre outros elementos, identifica no percurso histórico de construção da sociedade salarial, fragilidades e formas de ruptura configuradas em três características. A primeira diz respeito ao “caráter inacabado” dessa sociedade, vez que as conquistas sociais e, sobretudo, os avanços no âmbito do direito do trabalho não significaram a representação plena da democracia no interior da empresa. Assim, exemplifica a partir do processo de crescimento na realidade francesa que, embora tenha se dado com a legislação a consolidação do direito do trabalho reduzindo a arbitrariedade patronal em casos de demissões, não se verifica “a reciprocidade entre empregadores e empregados em relação a essa disposição fundamental do direito do trabalho”, prevalecendo a decisão do empregador como “único juiz do interesse da empresa.” Desse modo, os avanços não representaram na prática a “democracia na empresa, ou que a empresa se tornou cidadã”. (501)

A segunda característica se refere à questão de que a ampliação das proteções sociais foi acompanhada de uma ausência de envolvimento dos cidadãos e de questionamentos às formas de gestão tecnocrática do Estado social, assumindo este o papel de conduzir as mudanças sem a ação política e social e o “controle da sociedade civil”. E a terceira, diretamente relacionada ao funcionamento do Estado social, diz respeito à contradição no funcionamento desse Estado no período de crescimento. Essa contradição se manifesta à medida que, de um lado a ação estatal nivelava “as particularidades individuais”, homogeneizando os beneficiários dos serviços públicos, configurando, assim, que “o detentor do direito é membro de um coletivo abstrato vinculado a uma entidade jurídico-administrativa de que é elemento intercambiável”. (507) Essa forma de gestão do social de caráter “burocrático e tecnocrático”, por outro lado, gera “efeitos individualizantes duvidosos”, pois, ao mesmo tempo em que os beneficiários são homogeneizados, são “cortados de seu pertencimento concreto a coletivos reais”, funcionando, desse modo, na direção do desenvolvimento do *individualismo*. Argumenta que os indivíduos têm como canal único de interlocução o Estado e seus aparelhos e, assim, a vulnerabilidade do indivíduo em termos da proteção social, “que foi afastada,

encontra-se então reconduzida a um outro plano. O Estado torna-se seu principal suporte e sua principal proteção, mas essa relação continua sendo a que une um indivíduo a um coletivo abstrato”. (508)

Esse modelo de intervenção do Estado, centralizado numa política de arbitragem entre as exigências internas para “*manter a coesão social*” e as exigências de política externa para ser “competitivo e poderoso” (512), é que foi modificado desde inícios da década de 70. Para ele, a questão do esgotamento desse modelo afeta substancialmente a sociedade e se expressa em primeiro plano através da “transformação da problemática do emprego”, a qual tem como efeito mais visível o desemprego e, sobretudo, como característica mais importante a *precarização do trabalho*. Assevera que as formas de emprego assumem dimensões diversas e descontínuas e configuram-se em contratos de trabalho por tempo determinado, emprego temporário, trabalho em tempo parcial, interinidade, demarcando, assim, um processo de perda da hegemonia do contrato de trabalho por tempo indeterminado. Esse fenômeno, para o autor, em suas formas específicas, é “uma manifestação da degradação da condição salarial” (515), e não consequência direta da crise estrutural do sistema do capital.

Para Castel, as condições de precarização das formas de trabalho, inscritas na dinâmica societária, configuraram como produtos o desemprego e a "desfiliação" e "são consequências necessárias dos novos modos de estruturação do emprego, a sombra lançada pelas reestruturações industriais e pela luta em favor da competitividade".(517, grifos nossos). Nesse quadro, observa que a *flexibilidade* é a modalidade adotada na gestão das empresas frente aos imperativos intensos dos mercados competitivos, assumindo características específicas quando se recorre à subcontratação (flexibilidade externa) e treinamento do trabalhador para a polivalência frente às novas situações e mudanças tecnológicas (flexibilidade interna). Daí, a matriz organizacional da empresa é oposta àquela dos períodos anteriores de crescimento na sociedade salarial, caracterizada pelo ajustamento em assegurar progressão funcional, salarial e dos benefícios sociais, bem como “facilitando a mobilidade profissional e a promoção social dos assalariados”. Conforme o autor, a “crise” que afeta essa matriz “reduz ou suprime essas margens de jogo e as conquistas sociais tornam-se obstáculos diante da mobilização geral decretada em nome da competitividade máxima”. (518)

Diante disso, argumenta que “seria injusto fazer a empresa arcar com toda a responsabilidade

dessa situação. Seu papel é realmente dominar as mudanças tecnológicas e submeter-se às novas exigências do mercado. (...) De toda forma, buscar a salvação por meio da empresa é enganar-se de registro. A empresa expressa a lógica do mercado e da economia, que é o campo institucional unicamente das empresas". (521-523) Sob esse argumento, justifica que "a problemática da coesão social não é a do mercado, a solidariedade não se constrói em termos de competitividade e de rentabilidade", portanto, para Castel, não se pode de fato creditar à empresa o 'peso de solução da questão social atual'. Assim considerando, afirma que "*uma vontade política* pode talvez em todo caso deveria fazê-lo enquadrar e circunscrever o mercado para que a sociedade não seja esmagada por seu funcionamento" (523, grifos nossos), pontuando, dessa maneira, a possibilidade de uma ação de regulação do poder público estatal nessa esfera do mercado diretamente articulada a sua proposição central de um Estado "estrategista", atuante e protetor no âmbito da "nova questão social", conforme veremos a seguir.

Ressalta que, no momento atual, sob o ponto de vista do trabalho, destacam-se na "questão social" três pontos fundamentais. O primeiro diz respeito à *desestabilização dos estáveis*, abrangendo aí uma parte do operariado e dos assalariados da classe média, evidenciando, assim, a regressão do processo verificado no período de consolidação da sociedade salarial que ampliou de forma contínua a "base de posições asseguradas" e as "vias de promoção social". (527) Como segunda característica da questão social, destaca a "instalação na *precariedade*" que acentua a dimensão do "desemprego recorrente" no mercado de trabalho. Expande-se para toda a população e atinge sobretudo os jovens, demarcando uma "mobilidade feita de alternâncias de atividade e de inatividade, de virações provisórias marcadas pela incerteza do amanhã" (528), que o autor qualifica como a "precariedade como destino." E, como terceira, a presença na sociedade "de um perfil de populações que se acreditava desaparecido "inúteis para o mundo, que nele estão sem verdadeiramente lhe pertencer (...)" não integrados e sem dúvida não integráveis", ou seja, fora do circuito de intervenção produtiva e política, que o autor classifica como os "desfiliados". Ocupam, segundo Castel, na estrutura social, uma posição de "*supranumerários*", vez que não estão integrados na dinâmica de "trocas produtivas, perderam o trem da modernidade e permanecem na plataforma com muito pouca bagagem". (530) Em outras palavras, para Castel, a nova questão social dimensiona-se na "desvinculação" e na inscrição

dos sujeitos em situações de vulnerabilidade e de degradação da condição salarial.

Com tal diagnóstico da “nova questão social”, Castel argumenta que se observa uma significativa mudança em termos do enfrentamento da “questão social” pelo Estado, que qualifica como “*a passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção*”. (538) Ou seja, a proteção social assume uma orientação que se distancia das ações *políticas de integração* que, segundo o autor, são aquelas voltadas para a redução das desigualdades, para a “busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro”. De forma divergente, *as políticas de inserção* configuram-se através de ações direcionadas por uma “*lógica de discriminação positiva*”: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas”. (538) Significa dizer, aquelas políticas voltadas para os espaços sociais vulneráveis, visando um reequilíbrio em termos de atenções e cuidados especiais com as parcelas populacionais em situações deficitárias.

Observa que essas políticas de inserção, iniciadas no fim dos anos 70, com caráter pontual e provisório, “vão se mover nesta zona incerta onde o emprego não está garantido, nem para quem quisesse ocupá-lo, e onde o caráter errático de algumas trajetórias de vida não decorre somente de fatores individuais de inadaptação.(...) Vão situar-se aquém das ambições das políticas integradoras universalistas, mas também são distintas das ações particularistas com objetivo reparador, corretivo e assistencial de ajuda clássica”. (542)

Desse modo, o autor afirma que “não se trata mais de tentar reduzir as desigualdades, mas de deixar o máximo de margem ao mercado, controlando apenas as consequências mais extremas do liberalismo”.(540) Assim, como modalidades de regulação social, qualificam-se intervenções sociais localizadas, focalizadas, “no começo, com caráter pontual e improvisado e se propõem a ser provisórias. (...) Mas sua consolidação progressiva marca *a instalação no provisório como modo de existência*”. (542-543) No plano de gestão dessas políticas o autor exemplifica que a sua dinâmica assume novos contornos demarcados e direcionados por diferentes atores oficiais do Estado e da sociedade, através de parcerias, caracterizando um processo de colaboração entre as instâncias locais. A política social centralizada localmente e “voltada para os excluídos”, segundo o autor, particularmente quanto à questão do emprego, “corre o risco de se tornar *a gestão do não-emprego* através da

implantação de atividades que se inserem nessa ausência e tentam fazer esquecê-la” (551), limitando-se a reordenamentos e não à transformação de situações, embora, ao mesmo tempo, considere a sua “originalidade” de tratamento circunstancial dos problemas reais e emergentes.

Nesse contexto atual, Castel aponta para a “crise do futuro”, para a qual afirma não ter a pretensão de propor um projeto, sobretudo porque o futuro “é amplamente imprevisível. (...) Mas também será trabalhado a partir da herança de hoje”. (560) Com esse reconhecimento fundamenta-se na trajetória histórica, segundo o autor, marcada por fortes conexões entre a “situação econômica, o nível de proteções das populações e os modos de ação do Estado social”, (560) para situar quatro “eventualidades” que poderão ser configuradas no futuro através das opções a serem desencadeadas ou não no âmbito da política econômica, da organização do trabalho e da intervenção do Estado social, e de todos os problemas daí resultantes.

A primeira refere-se à permanência acentuada *de degradação da condição salarial* desde os anos 70, como “conseqüência direta da aceitação sem mediações da hegemonia do mercado”. Evidencia que a maioria das proteções sociais são a “*herança* de uma época passada”, (grifo nosso) quando havia a “compatibilização” dos compromissos sociais com as imposições do mercado, o que não mais ocorre hoje, observando-se uma situação de “histerese”, a qual se configura na inércia no campo das proteções. Para Castel, as regulações sociais – as proteções sociais, propriedade social, direitos sociais construídas e organizadas pelo Estado social assumiram “um caráter vital” na manutenção da “coesão social”. E, como essa coesão depende das formas de regulações, suprimi-las sob a imposição irrestrita das leis do mercado à sociedade equivaleria a uma “contra-revolução cultural de conseqüências sociais imprevisíveis”, visto que o autor considera que “a invenção do social é que domesticou e humanizou o capitalismo”. (563)

Como segunda eventualidade, evidencia a tentativa de manutenção da situação atual, contudo implementando múltiplos esforços para estabilizá-la. Argumenta que o Estado poderia melhorar suas intervenções, vez que não exauriu todas as suas condições e capacidades de controle dos riscos atuais. Essas melhorias poderiam se estender “às políticas da cidade e do emprego, ao acompanhamento dos jovens ou dos desempregados”, mas não só isso, pois o “papel do Estado não se reduz a distribuir

subvenções sociais. As potencialidades do serviço público para “lutar contra a exclusão” são grandes, mas ainda continuam amplamente subutilizadas.” Nesse sentido, argumenta, portanto, que o Estado poderia assumir o “seu papel de fiador da coesão social”, vez que dispõe de pessoal e de inúmeros serviços a serem utilizadas com custos não exorbitantes. (565)

A terceira opção “reconhece a perda da centralidade do trabalho e a degradação da condição de assalariado, e tenta encontrar-lhe escapatórias, compensações ou alternativas”. (571) Reconhece, primeiramente, que toda a organização social foi alterada e todas as regulações relativas à integração dos indivíduos tornaram-se flexíveis. Frente à nova conjuntura, o autor coloca como referência o debate de algumas alternativas de emprego, dentre as quais os inúmeros serviços de ajuda e assistência a pessoas idosas e crianças e de manutenção geral, a promoção de uma “economia solidária” em função do emprego e da coesão social, as atividades, hoje, em vias de expansão, como o setor comercial e o setor protegido, o “terceiro setor”. Todavia, essas atividades, segundo o autor, configuram-se mais como “declarações de intenção do que da afirmação de uma política”. (575) Conclui que a crise contemporânea é a “crise da integração através do trabalho”, que as profundas transformações estão a exigir empregos qualificados e que “o trabalho continua sendo uma referência não só economicamente, mas também psicologicamente, culturalmente dominante, como provam as reações dos que não o têm”. (578)

Como quarta opção, identifica “*preparar uma redistribuição dos ‘ratos recursos’ que provêm do trabalho socialmente útil*”. Para Castel, isso não deve ser confundido com a restauração da sociedade salarial, muito embora essa sociedade possa continuar sendo uma “referência viva, porque realizou uma montagem não igualada entre trabalho e proteções”. (580) Argumenta, nesse sentido que:

A sociedade salarial é a formação social que havia conseguido esconjurar, em grande parte, a vulnerabilidade de massa e assegurar uma ampla participação nos valores sociais comuns. Em outros termos, a sociedade salarial é o alicerce sociológico em que se baseia uma democracia de tipo ocidental com seus méritos e suas lacunas: não o consenso, mas a regulação dos conflitos; não a igualdade de condições, mas a compatibilidade de suas diferenças; não a justiça social, mas o controle e a redução da arbitrariedade dos ricos e dos poderosos; não governo de todos, mas a representação de todos os interesses e a sua apresentação para debate no cenário público. Em nome desses valores (...) é possível interrogar-se quanto à melhor maneira de não dilapidar essa herança. (580)

Defende como opção frente à degradação da condição salarial, a eventualidade de “redistribuição dos raros recursos que provêm do trabalho socialmente útil”, exigindo que todos os

membros da sociedade possam manter uma ligação com o trabalho socialmente útil e com as suas prerrogativas, vez que o trabalho “continua sendo o principal fundamento da cidadania enquanto esta comporta, até prova em contrário, uma dimensão econômica e uma dimensão social”. (580) Nessa direção, argumenta que o trabalho assalariado como forma dominante de trabalho útil “é uma produção externalizada para o mercado”, ou seja, condição para que qualquer pessoa possa se inserir no sistema de uma “troca regulada”, na qual o salário representa a medida de remuneração das ‘atividades potencialmente úteis para todos’.

E, assim, o autor retoma, novamente, o eixo fundamental de sua argumentação quanto à responsabilidade do Estado social, acentuando que, frente à degradação social, tendo como premissa a noção de '*solidariedade*', entendida esta como a situação de “pertencimento de cada um ao todo social”, interpõe-se o papel desse Estado em sua “função propriamente régia de salvaguarda da unidade nacional (...) uma vertente '*política externa*' (defender seu lugar no concerto das nações) e uma vertente '*política interna*' (preservar a coesão social)”. (585)

Mesmo considerando as objeções que se colocam no quadro contemporâneo quanto ao enfraquecimento dos Estados-nações, em função da concorrência mundial generalizada, inviabilizando ou restringindo o exercício pleno da “função régia” no âmbito da “política de emprego e da política social”, o autor justifica que as políticas dos Estados nacionais sempre estiveram na dependência estreita e direta da conjuntura internacional, inclusive suas políticas sociais. Desse modo, evidencia que diante das pressões supranacionais, da margem pequena das ações ou movimentos de cada Estado-nação devido à competitividade acelerada, o Estado é ainda a instância fundamental na qual “a comunidade moderna se representa e define suas escolhas fundamentais”, permanecendo, assim, o imperativo de “ter de preservar a coesão nacional”, visto que “é nas situações de crise que a coesão social de uma nação é particularmente indispensável”. (587)

Desse modo, argumenta que se impõe hoje como exigência enfrentar a questão da vulnerabilidade '*após proteções*'. Nessas condições, esclarece que no enfrentamento das dificuldades atuais, a questão central não se refere ao abandono total da “herança da sociedade salarial”, mas a partir do reconhecimento da importância dessa “herança”, “pensar as condições de uma metamorfose da sociedade salarial, mais do que se resignar à sua liquidação”. Nessa direção, considera como

fundamental o esforço de pensar como “podem consistir as proteções numa sociedade que se torna cada vez mais *uma sociedade de indivíduos*”. (595)

Identifica a forte presença do individualismo de massa enquanto metamorfose do "individualismo negativo", posto no desenvolvimento da sociedade pré-industrial, caracterizado como o produto do processo acentuado do enfraquecimento ou da perda das regulações coletivas. Esse individualismo de massa "conserva o traço fundamental de ser um *individualismo por falta de referências*, e não por excesso de investimentos subjetivos". (603) Ou seja, diz respeito à "desfiliação", à desagregação das vinculações coletivas e à superexposição dos indivíduos à desproteção, insegurança e precariedade em relação ao trabalho, determinantes nos processos de buscas indeterminadas de ocupações de que esses indivíduos lançam mão para a preservação do dia-a-dia. O individualismo de massa, segundo o autor, tem, portanto, em seu lastro a ausência de proteções e a não-seguridade.

Para o autor, todo o movimento da sociedade salarial convergiu para a redução dos elementos do individualismo negativo, à medida que na relação de trabalho o trabalhador foi inserido em "regimes gerais, convenções coletivas, regulações públicas do direito do trabalho e da proteção social", configurando, assim, um processo de "*desindividualização*". Argumenta que o mundo do trabalho nessa sociedade não estrutura uma sociedade de indivíduos, mas "um encaixe de coletividades constituídas na base da divisão do trabalho e reconhecidas pelo direito", o que vem permitir ao indivíduo um *status profissional* e proteções não baseadas em relações de tutela, em "sujeições das relações personalizadas, como o paternalismo do patrão". (601) Todavia, no contexto atual, afirma que nas novas formas de administração do social têm destaque políticas sociais localizadas as políticas de inserção perpassadas pela ausência de regulações universalistas. Nesse sentido, Castel afirma:

Aquém das regulações gerais que dão um estatuto e uma identidade forte aos coletivos de assalariados, a multiplicação das formas particulares de contratos de trabalho ratifica a balcanização dos tipos de relação com o emprego: contratos de trabalho por tempo determinado, interino, de tempo parcial etc. As situações intermediárias entre emprego e não-emprego também constituem objeto de novas formas de contratualização: contratos emprego-solidariedade, contratos de reinserção em alternância... Essas últimas medidas são particularmente significativas da ambigüidade dos processos de individualização do direito e das proteções. (607)

Em outras palavras, as regulações sociais configuradas tanto nas políticas localizadas, territorializadas, como nas novas formas de contrato, põem em evidência, segundo o autor, a "erosão

dos vínculos e a ausência das proteções”, substratos básicos da “coesão social”. Argumenta que nesse contexto do processo de “individualização” a contradição é profunda e está ameaçando a sociedade através da fragmentação, bem como através da polarização expressa “entre aqueles que podem associar individualismo e independência, porque sua posição social está assegurada, e os que carregam sua individualidade como uma cruz, porque significa falta de vínculos e ausência de proteções”. (609-610)

Assim, Castel apresenta sua proposta alternativa ao processo de degradação dos eixos que constituíam a sociedade salarial – as formas de integração com base no trabalho, as proteções e os direitos e ao regressivo movimento que vem revertendo ‘identidades, filiações, formas de coesão social e de solidariedade’: renovar o sentido e a intensidade da intervenção do Estado como resposta ao risco, à vulnerabilidade e à quebra dos vínculos sociais. É nessa direção que, para o autor, esse Estado se constitui como “*herança e horizonte*”. *Herança* das prerrogativas do Estado Social na sociedade salarial, dos compromissos e dos mecanismos de intersecção entre o mercado, o trabalho e a proteção, pelos quais se estruturaram as esferas das políticas sociais que, para Castel, forneceram a matriz prática dos direitos. *Horizonte* constituído num Estado com a “responsabilidade de realizar seu mandato de fiador do pertencimento de todos a uma mesma sociedade” (610-611), significando a redefinição do “contrato social” e, sobretudo, de um “pacto de solidariedade, pacto de trabalho, pacto de cidadania”. Isto é, um Estado com a preocupação da inclusão de todos na sociedade e de uma proteção comandada pela exigência da solidariedade.

Daí propõe como desafio construir um Estado “estrategista” que amplie e ajuste suas intervenções econômicas e sociais acompanhando o processo de individualização crescente para evitar rupturas, quebrar seus pontos de tensão e “reconciliar os que caíram aquém da linha de flutuação”. (610) Significa para o autor um Estado *atuante e protetor* voltado para ajustar os elos débeis da individualismo negativo, da desfiliação e da ausência de proteções presentes na realidade contemporânea, na direção de promover a *inclusão e a coesão social*.

Nesse sentido, trata-se de uma proposta de “renovação” social-democrata que, pela via de manutenção das relações econômicas e sem questionar a ordem e os interesses do capital, repousa na periferia de reformas das intervenções econômicas e políticas admitindo, assim, uma forma política capaz de efetuar o controle e a regulação da “nova questão social” operada pelo poder público estatal

como “a única instância capaz de construir pontes entre os dois pólos do individualismo e impor um mínimo de coesão à sociedade”. (610) Nesse sentido, em Castel, o reformismo social-democrata, sem mudar a essência e a direção capitalista, constitui e continua sendo, como vimos anteriormente, o caminho possível idealizado para impor e operar mudanças através de um Estado com a capacidade de responder aos e de afastar os antagonismos e, sobretudo, de proporcionar o equilíbrio entre as formas de 'coesão e conflito', dimensão que para ele é o cerne da “questão social”.

2. A reinvenção do Estado Providência: o modelo de “Estado-serviço” em Rosanvallon

A reflexão sobre os entraves na administração da “nova questão social” sobressai em Rosanvallon, com a perspectiva de dimensionar determinados princípios que fundamentem a alternativa de um novo modelo de Estado capaz de modificar globalmente o exercício da 'solidariedade social' mediante uma nova abordagem do social, o qual antevê como um dos elementos essenciais da resolução da “crise da modernidade”. (142)

A “nova questão social”, para Rosanvallon, se evidencia com o declínio da sociedade securitária que, segundo ele, foi a base para o desenvolvimento do Estado Providência. Para o autor, o sistema de seguro social, constituído como alternativa e “resposta adequada e moralmente aceitável” à gestão dos problemas sociais, institucionaliza-se em finais do século XIX como forma de enfrentamento dos principais “riscos” da existência, dentre os quais evidencia a aposentadoria, a invalidez, a doença, o desemprego. Nessa direção, afirma que as garantias sociais vincularam-se progressivamente aos seguros obrigatórios permitindo ultrapassar a dimensão individualista/subjetiva da sociedade centralizada na "conduta e na responsabilidade individual", na qual se impunha como “grande problema adequar o princípio da solidariedade (a sociedade tem uma dívida para com os seus membros) ao princípio da responsabilidade (cada indivíduo é senhor da sua vida, e deve responsabilizar-se por ela)” (34), ou seja, a articulação entre “o direito” e “a conduta”.

Desse modo, para o autor, o avanço no sistema securitário baseado na perspectiva objetiva do

"risco" tornou possível "ultrapassar as contradições anteriores a respeito da aplicação dos direitos sociais (e) relegar a um segundo plano o julgamento dos indivíduos". (35) Isto porque se passava a abordar de uma mesma forma e em uma mesma categoria a do risco , vários problemas diferentes e se colocava em novos termos o "exercício da justiça", ou seja, uma nova visão de justiça contratual, na qual os benefícios eram considerados como "um dever, não uma liberalidade". Sendo assim, afirma que o "seguro social não é como a assistência dum socorro consentido; ele representa a execução de um contrato em que o Estado e os cidadãos estão igualmente implicados" (36), significando, desse modo, que as políticas sociais não eram mais recorrentes às normas subjetivas. O seguro social se apresenta como instrumento do contrato social e, sendo universalizado, se torna social e exerce o "papel de transformador moral e social", representando, segundo o autor, "a mão invisível produzindo a segurança e a solidariedade sem a intervenção da boa vontade dos homens. Pela construção, o seguro interessa às populações: fazendo de cada um a parte de um todo, torna os indivíduos independentes".

(37)

Afirma que essas bases de sustentação da sociedade securitária, substrato do Estado Providência, se modificam no contexto atual em crise, à medida que os problemas sociais não se configuram mais em termos de riscos de caráter aleatórios e homogêneos, sobretudo porque as situações de exclusão, de desemprego, de vulnerabilidade nas condições de vida colocam-se em níveis cada vez mais estáveis e, assim, os mecanismos de gestão social não respondem a essas novas dimensões. Rosanvallon qualifica, nessa direção, as situações que afetam populações inteiras, e não mais a indivíduos isoladamente, como as de riscos coletivos, "perigos naturais (inundações, terremotos), acidentes tecnológicos importantes", comprometendo a socialização dos riscos através do seguro e, nesses casos, a noção do direito dá lugar ao retorno da responsabilidade individual e à dimensão da solidariedade acompanhada "por uma exigência de controle de comportamentos". (43)

Por outro lado, evidencia que o progresso da genética médica transformou a noção de risco, à medida que as condições do inato se sobrepõem ao adquirido, tornando o risco individualizado, não sendo assim mais possível considerar o risco sob o aspecto estatístico geral, como no modelo do Estado Providência, o qual relativizava dados individuais em favor de características globais da população. Desse modo, com os desenvolvimentos da genética introduz-se, segundo o autor, uma nova lógica que

diz respeito aos “determinismos e aos comportamentos *pessoais*. Ao mesmo tempo invalidam a lógica securitária sobre a qual se baseia o Estado Providência (...). Quando há uma personalização dos riscos, desaparece a própria noção do risco sujeito ao seguro”. (42) Significa, portanto, que a saída, nesse caso, se coloca no interior do seguro privado onde “as categorias de risco se refinam e diferenciam-se, seguindo o ritmo do conhecimento e levando a uma crescente segmentação do social”. (43)

A essas modificações, que colocaram limites aos princípios de seguridade social e contribuíram para o declínio do Estado Providência, põe em destaque, dentre outros, os efeitos da revolução demográfica expressos na redução da natalidade e no prolongamento da vida humana, alterando significativamente o sistema que se dimensiona agora numa “nova sociedade baseada em transferências sociais” entre os distintos segmentos, dentre as quais exemplifica o “seguro contra a doença”, e a “aposentadoria”. E, ainda, o declínio da gestão paritária entre organizações sindicais e patronato fragilizando a prática sindical, ou seja, sua identidade e representação social.

Para Rosanvallon, nesse contexto de crise do paradigma securitário, torna-se necessário “retornar a uma abordagem ao mesmo tempo mais filosófica e mais política. O sismo do desemprego em massa nos conduz ao essencial: o enraizamento do Estado Providência no próprio corpo do contrato social”. (54) E, nessa direção, o autor defende que, “no momento em que a seguridade social perde seus alicerces securitários, é a esse *Estado Providência cívico* original que precisamos retornar”. (56)

Para isso, Rosanvallon entende não ser mais possível fundamentar o Estado Providência no princípio securitário que pressupunha a “igualdade dos indivíduos diante dos diferentes riscos sociais que podiam afetar a sua vida” (56), a partir do qual todos podiam considerar-se solidários. Para ele, esse Estado funcionava encoberto por um “véu da ignorância”, no qual há no seguro “uma superposição da justiça e da solidariedade; a distribuição dos riscos é simultaneamente uma *norma de equidade* e um *procedimento de solidariedade*. (58) Todavia, assinala que, na sociedade contemporânea, o rompimento do “véu da ignorância” que acompanhava o contrato social esvaiu-se no conhecimento e modificações da noção dos riscos levando a uma oposição entre a justiça distributiva e comutativa, ou seja, entre a igualdade econômica “real” e a igualdade de direito “formal.” Hoje, com a dimensão do conhecimento das diferenças entre os homens, a noção de justiça “retoma o seu caráter problemático: o justo não pode mais ser definido *a priori*, já que as diferenças não resultam mais simplesmente do acaso. Entramos por

isso em uma era *post-rawlsiana* de reflexão sobre o social". (58) Nesse sentido, comprehende que o encontro de uma noção de justiça essencialmente "processual", conforme ao sistema securitário, não será mais possível e, desse modo, aponta como necessário "a abordagem da justiça à luz do conhecimento das diferenças existentes entre os homens". (58) Essa direção, que o autor caracteriza como uma "abordagem política e circunstancial da justiça", corresponde ao "início de uma nova era do social, em que o imperativo individualista da igualdade diante do direito tende a sobrepujar a noção de defesa dos interesses coletivos, o que dá uma nova importância à deliberação social e política". (61) Daí, conclui que o princípio da solidariedade necessita ser renovado de acordo com as situações individuais e, ainda, as regras da justiça terão por definição as interrelações entre os grupos e os indivíduos, tornando-se, assim, 'eminente mente políticas e estreitamente relacionadas ao contrato social'.

Desse modo, defende que cabe ao Estado Providência assumir uma abordagem mais "política" tendo como substrato a noção de cidadania. Argumenta: "a busca da justiça é doravante uma arbitragem social e uma deliberação democrática; é a busca de um caminho comum no emaranhado de preferências individuais, escalas de valores e conceitos." (65) Nesse sentido, opina que esse Estado precisa ser repensado "em uma concepção da nação como espaço de redistribuição aceita" que, para o autor, significa construir o Estado Providência "exclusivamente na perspectiva de uma solidariedade substancial" (66), vinculando de forma estreita uma dimensão democrática e uma dimensão solidarista. Esse "Estado solidarista", portanto, segundo Rosanvallon, impõe a reconstrução do "sentido cívico, entendido como a percepção de que pertencemos a um mundo comum (...), é o sentimento da nação". (88) É nessa perspectiva de fortalecimento do Estado-Nação voltada para a valorização da cidadania social, que se traduz a tarefa da política estatal de "contribuir para reforçar o vínculo social, tornando-o mais legível e visível".

Com efeito, essa proposição de "reinvenção" do papel do Estado Providência, fundamentada no exercício da solidariedade social e da democracia, demarca e vai constituir toda a sua abordagem teórica de cunho social-democrata que, sob as bases jurídico-institucionais de regulação estatal da "questão social", permanece inscrita e voltada para os efeitos acentuados da exploração e da miséria na realidade contemporânea. Nesse sentido, sem ferir a dinâmica e a ordem capitalista, o autor defende a

reconstituição da esfera estatal nos limites de políticas de “inserção social” com caráter individualizado, afirmando-se, assim, a focalização no lugar da universalização dos mecanismos de proteção e das políticas sociais.

Para Rosanvallon, a qualificação da questão social não se esgota no fenômeno do desemprego de longa duração, nas diversas formas de pobreza e de miséria presentes no mundo atual, comumente classificadas como 'exclusão social'. Argumenta que com a prevalência dada ao fenômeno da exclusão houve um deslocamento da questão social e, assim, “passamos de uma análise global do sistema (em termos de exploração, distribuição, etc.) a uma abordagem que focaliza o segmento mais vulnerável da população”. (79) Essa direção unilateral de apelo e luta contra a exclusão que polarizou a atenção da sociedade foi representada em grande medida pela importância e visibilidade adquirida pelas 'organizações caritativas', contribuindo, segundo o autor, para simplificar sensivelmente a dinâmica do social, reduzindo-a à oposição entre os que estão "dentro" e os que estão "fora." Todavia, mesmo considerando que a exclusão seja “o mais importante fenômeno da nossa época”, adverte que este não esgota a “questão social”, sendo necessário considerar as “tensões e contradições sofridas pela sociedade”. (79) Nesse campo evidencia duas ordens de problemas a serem considerados: a desestabilização geral da condição salarial exposta na precariedade e na flexibilidade do trabalho e a questão da classe média. Quanto ao primeiro, adverte o autor que a degradação da condição do trabalhador assalariado, ao tempo que modifica a nossa sociedade, constitui elemento determinante no aumento do número de excluídos. Nessas condições, a fragilização da massa trabalhadora, conforme também acentua Castel, precede o desemprego e, assim, afirma que “a exclusão não é um estado social determinado, ela resulta de um processo”. (80)

No âmbito da questão social, o autor destaca como segundo problema a “questão da classe média”, que se põe em termos de exigências por benefícios sociais, vez que diante da “crise financeira que o Estado Providência atravessa em toda parte”, a lógica das políticas sociais concentra-se nos “excluídos” e a “lógica política e fiscal” transforma essa classe como mantenedora do funcionamento da sociedade. Nesses termos, expõe como necessidade repensar a solidariedade, considerando tanto a seletividade dos benefícios como as pressões políticas e econômicas que sofre a classe média, contemplando-se, sobretudo, as diferenciações e desigualdades entre indivíduos e classes. E, nesse

sentido, considerando a acentuada dimensão de *seletividade* imprimida como solução de enfrentamento da “crise financeira que o Estado Providência atravessa em toda parte”, propõe como referência básica “não limitar-nos em termos econômicos”, mas considerar que os benefícios constituem uma dimensão de cidadania e “uma das expressões do vínculo social e testemunham, a seu modo, uma forma de igualdade. Essa dimensão simbólica é essencial, e participa do próprio princípio da solidariedade. Por isso, uma certa forma de universalidade deve ser conservada em alguns benefícios, ainda que se adote um critério razoável de seletividade”. (85-86)

Desse modo, o autor sustenta sua proposição numa ‘terceira via’, intermediária entre a “visão direitista” da seletividade e a “versão esquerdista” da “mitologia das riquezas que tudo podem custear”, ao afirmar que “os novos caminhos da solidariedade devem passar por uma redefinição da sua matéria e por uma reinvenção das contribuições mediante desconto (...) permitindo executar uma redistribuição a partir de uma melhor apreensão do campo das diferenças e das desigualdades”. E conclui: “se a solidariedade consiste em organizar a segurança de todos, ela implica a compensação das disparidades de *status*”. (86) Com essa argumentação de ordem moral, a nosso ver, a solução proposta pelo autor centraliza-se plenamente na dimensão contingencial e fenomênica da questão social, preenchendo requisitos de possíveis reformas sem apontar, decisivamente, para rupturas ou mudanças estruturais na ordem econômica e social.

Para Rosanvallon, repensar os direitos no contexto das transformações sociais implica considerar o movimento de separação entre o econômico e social que assumiu a forma de “desemprego em massa e do desemprego de longo prazo”, rompendo com o contrato social anterior, no qual o Estado Providência se inscrevia em uma perspectiva securitária. Compreende que, com as transformações operadas no sistema produtivo a passagem do fordismo a um modo de produção flexível a partir dos anos 80, “as convenções e subvenções desapareceram” progressivamente interrompendo o contrato social precedente e apresentando como principais consequências o crescimento das desigualdades, a hierarquização dos salários, a elevação da taxa de juros e diminuição da remuneração da categoria trabalho. (96-97) Observa que nesse novo sistema se traduzem as dimensões da “externalização e da diferenciação”. Para o autor, a externalização se expressa na dissociação entre os “registros da eficácia e da solidariedade”, configurando a separação entre

econômico e social: “a eficiência se tornou responsabilidade exclusiva da empresa, enquanto o imperativo da solidariedade tem a ver apenas com o Estado Providência”. (97) Quanto à diferenciação, esta se expressa à medida que o trabalho não é gerado de forma global através de “grades salariais, negociações centralizadas”, sendo a remuneração do assalariado vinculada à produtividade em nível individual, resultando vantagens aos qualificados e, aos menos qualificados, a exclusão do mercado de trabalho. Desse modo, identifica que as mudanças geradas imprimiram novos modos de organização técnica e “novas relações sociais”. Contudo, para ele, os problemas atuais que vêm afetando a sociedade não têm como base o sistema de produção, mas substancialmente são gerados no âmbito das relações sociais, posição limite que assume ao afirmar: “os bloqueios atuais da sociedade não se originam no sistema de produção propriamente dito, mas nas *convenções sociais* subjacentes” (98), assumindo, assim, uma orientação de cunho sociológico que dissocia supostamente a base econômica dos processos de desenvolvimento social, ou seja, os problemas sociais do sistema socioeconômico.

Desse modo, ao separar as questões econômicas das questões sociais, Rosanvallon fundamenta sua análise sobre a crise do Estado Providência nas mudanças ocorridas em duas dimensões: de um lado, com a “modernização”, as empresas romperam com a dimensão de todos os elementos de “arcaísmo protetor”, concentrando-se no Estado Providência os mecanismos de proteção e a responsabilidade pelo crescente desemprego; por outro lado, acentua que a crise desse Estado na “dimensão antropológica” tem correspondência com a nova configuração individualista da sociedade, caracterizando a “dissociação cada vez mais radical entre o cidadão, membro da coletividade, e o trabalhador, membro da sociedade civil. De um lado temos o princípio democrático da inclusão e da igualdade; de outro, o princípio produtivo da diferenciação e da exclusão”. (99) Segundo o autor, essa distinção vem-se configurando numa polarização acentuada da “função da solidariedade sobre o Estado Providência”, atingindo a “situação absurda de uma lógica perversa da indenização que cresce de forma separada e autônoma, distanciada da esfera das necessidades efetivas”. (99) Identifica nessa direção, como grande ameaça em nossas sociedades, a “tentação de remunerar a exclusão” devido ao crescimento das desigualdades e do desemprego, a qual assume duas formas: “o modelo do *handicap*” entendido como um sistema de exclusão remunerada para inválidos e outras formas de marginalidade social, e o modelo da “renda de subsistência” enquanto um benefício universal através de um

rendimento básico a todos os indivíduos, que permita cobrir “necessidades essenciais e a garantia do vínculo social”. Nessas condições, esclarece que esse movimento expressa uma mudança no rumo do Estado Providência em direção à “institucionalização perversa da separação entre o econômico e o social, aproximando a sociedade da indenização da sociedade da exclusão” (101), ao tempo que passa a administrar populações que não se inserem normalmente na sociedade, caracterizando “uma forma de solidariedade que se exerce ao custo do afastamento da sociedade”. (102)

Essa argumentação do autor serve como elemento fundamental para a sua proposta de ultrapassar os limites do “Estado Providência passivo.” Aponta como saída para a crise a “inserção pelo trabalho (como) a pedra angular da luta contra a exclusão”, argumentando que “o que liga ainda mais profundamente os membros da coletividade é o princípio da utilidade recíproca. Além de um certo 'direito à renda' há o 'direito à utilidade' (...) o direito de viver com os frutos do nosso trabalho, de associar nossa renda ao reconhecimento de uma função social”, significando, dessa forma, a “inclusão do social no econômico”. (104-105) Com essa perspectiva da reintegração do indivíduo no campo do trabalho, assinala ser possível romper com o “círculo vicioso” da indenização do desempregado e da remuneração da exclusão. Nesses termos, segundo Rosanvallon, o emprego representa o “único vetor da exclusão a que se pode aplicar uma ação pública de forma eficaz. De fato, o Estado nada pode fazer, ou quase nada, para reforçar os laços familiares ou sociais que constituem uma variável essencial da exclusão, o Estado deve empenhar-se duplamente no econômico” (106), significando para o autor associar a busca da solidariedade ao direito à inserção social. Nesses termos, supõe a reestruturação do Estado em crise através da criação de empregos sem remeter à esfera da produção, inscrevendo-o, desse modo, numa esfera de deliberação autônoma, exclusivamente “política”.

Para o autor, repensar o Estado Providência abre espaço para abordar uma “nova forma de gestão social do desemprego”, ou seja, tentar encontrar um novo relacionamento entre o emprego e o Estado Providência, em cujo caminho se inscreve a “noção de inserção social”. Essa tentativa abrange várias dimensões: “a emergência de vínculos inéditos entre direitos sociais e obrigações morais; a experimentação de novas formas de oferta pública de trabalho; a tendência a juntar indenização e remuneração; a criação de um espaço intermediário entre emprego assalariado e atividade social”. (130)

A noção de inserção “deriva da consciência de que é preciso ultrapassar o ponto de vista jurídico ao apreender as relações de obrigação social (ponto de vista cuja exclusividade caracteriza a concepção de solidariedade praticada pelo Estado Providência)”. (130) Argumenta que o direito à inserção tendo como subjacente uma nova relação entre direito e obrigação avança mais do que os direitos sociais clássicos, à medida que é ampliado e enriquecido com “um imperativo moral: além do direito à subsistência, ele procura dar forma ao direito à utilidade social; considera os indivíduos como pessoas que precisam ser assistidas”. (136) Nesse sentido, para Rosanvallon, a noção de inserção representa uma contribuição para “definir um direito da era democrática, articulando assistência econômica e a participação social” e, ao fundamentar-se na obrigação, ultrapassa a visão de indivíduo subordinado, passivo, considerando-o como membro sujeito de um processo de ressocialização e, como tal, com direitos a viver em sociedade. Por outro lado, a “obrigação não é unívoca”, estabelece uma relação de “*implicação recíproca*” do indivíduo e da sociedade, de “compromissos” na direção de efetividade dos direitos. Em outras palavras, significa para o autor uma prática de contrato e, desse modo, de “obrigação positiva”, condensando ao processo de inserção não somente um “valor moral ou pedagógico”, mas uma dimensão jurídica ao tempo que articula “o direito com a política, dando sua verdadeira dimensão à idéia do direito social. A obrigação que a acompanha não é uma forma de restrição da liberdade, mas um momento de construção do social”. (139)

Assim, o argumento do autor de que o contrato de inserção opera um processo de “construção do social” se sustenta no argumento de que “a teoria da inserção corresponde a uma nova etapa da vida na qual o problema deixa de ser somente a conquista dos direitos, mas consiste em dar-lhes vida como direitos reais”. (139) É nesse sentido que qualifica as obrigações como “positivas”, vez que permitem romper “o velho encadeamento da proteção e da dependência”. Nesse particular, argumenta que um “novo Estado Providência” requer a redefinição dos direitos sociais e obrigações “positivas”, as quais, segundo Rosanvallon, só têm sentido se corresponderem a propostas e atividades no campo da garantia de empregos.

Nessa direção, aponta como uma das alternativas para um novo tipo de Estado Providência “criar um espaço econômico intermediário”, vez que considera não ser mais possível “o financiamento simultâneo pelo crescimento de uma redução das desigualdades no trabalho e de um

Estado Providência compensador”. (143) Para ele, essa economia intermediária de inserção já vem se dando experimentalmente em alguns países, citando como exemplo a França, através de suas políticas: de facilitar o ingresso de jovens no mercado de trabalho; técnicas de requalificação profissional e readaptação profissional dos excluídos; processos que permitem雇用 pessoas pouco qualificadas; e medidas que possibilitam o retorno ao trabalho de desempregados de longa duração. Contudo, ressalta que nesse sistema colocam-se limites e dificuldades, como é o caso do contrato emprego-solidariedade para a requalificação profissional em tempo parcial e remunerado pela metade. Mesmo afirmando não ter como objetivo apontar soluções técnicas ou fundamentar a teoria dessa “*nova economia intermediária*” aventa como solução “transferir uma parte dos benefícios sociais para *agências sociais* autônomas que prestariam serviços e remunerariam o trabalho dos desempregados, cumprindo essas tarefas. (...) Em vez de criar quase-empregos públicos, de modo centralizado, desenvolver-se-ia uma gama muito mais ampla de atividades multiformes”. (145) Essa perspectiva é justificada pelo autor ao considerar que, na atualidade, a “imensa revolução das nossas representações jurídicas e políticas” impõe que seja superada a dimensão do Estado Providência “como forma única de expressão e de realização da solidariedade coletiva”. E, nessa direção, conclui reafirmando que: “a única maneira de reduzir de maneira não regressiva a procura do Estado consiste em favorecer a multiplicação destes *auto-serviços coletivos ou serviços públicos pontuais de iniciativa local*.¹²” Solução esta que se coaduna às perspectivas e determinações do ideário neoliberal, amplamente assumido pelos Estados nacionais, as quais vêm reforçando as transferências das ações estatais de proteção social aos organismos não-governamentais e ao terceiro setor, através da ampliação de parcerias e acordos entre setores sociais, em direção a um trabalho conjunto que se justifica no atendimento ao bem comum.

Nessas condições, a redefinição do Estado Providência, para Rosanvallon, passa necessariamente por “uma nova abordagem do social”, tendo-se que considerar a nova realidade na qual se evidenciam “desempregados de longa duração” e um novo perfil dos sujeitos sociais componentes de “famílias oneradas por dívidas excessivas”, indicando, portanto, que a saída para esse Estado é a administração de situações particulares porque “não há mais um grupo ou população que se enquadre ao sentido tradicional das políticas sociais”. (152) Argumenta que o tratamento dos

problemas sociais deve ultrapassar o antigo sistema de definição de populações-alvo com regras e benefícios e adequações específicas a cargo de agentes públicos e trabalhadores especializados. Desse modo, propõe a compreensão e análise do social priorizando “cada vez mais a história individual, e não a sociologia. (...) Precisamos descrever as situações e trajetórias individuais, e não de grupos ou populações, para compreender o que representa o desemprego de longa duração” (153), consubstanciando-se, segundo o autor, as variáveis biográficas (experiência individual, evolução familiar, história psicológica pessoal), pois o que é decisivo “é a história dos indivíduos” e não mais identidades coletivas.

Do mesmo modo, para o autor, os fenômenos da exclusão também comportam uma abordagem individualizada, visto que os meios de conhecimento estatísticos clássicos são inadequados para a sua compreensão, principalmente porque não têm condições de abranger “os movimentos de uma sociedade com energias sociais menos intensas e mais difusas”. Sendo assim, afirma que a “situação dos indivíduos deve ser compreendida a partir de certas rupturas, das crises e perturbações que vivenciaram. (...) O importante é, em primeiro lugar, analisar adequadamente as trajetórias que conduzem às situações de exclusão, que resultam sempre de um processo particular. Daí a nova importância das noções de precariedade e de vulnerabilidade”. (154) Argumenta, nessa direção, que a exclusão é resultante de “um processo de desagregação”, sendo os excluídos não uma classe, mas a “sombra das disfunções da sociedade” e, assim, indicam “uma falta, uma falha do tecido social”. Nessas condições, justifica que a noção de inserção social deve ser pautada às diversas formas a serem promovidas de “agregação”. Essa proposição de inserção individual é justificada na sua concepção sobre o caráter da pobreza ao afirmar: “não há uma explicação estatística para o caráter específico da *pobreza extrema*. Ela está sempre inscrita fundamentalmente em *uma história pessoal*”. (156; grifos nossos) Com esse diagnóstico, a via proposta pelo autor de abordagem do social privilegia uma direção individualizada, a qual seria a base para a promoção de serviços pontuais e localizados.

É a partir daí que Rosanvallon vai dar forma à sua proposta alternativa de um novo Estado Providência. Para o autor, as formas de intervenção desse Estado não podem limitar-se à distribuição de pagamentos e à aplicação de regras gerais. Justifica novamente que para a “compreensão do mundo” o peso exclusivo das “variáveis topológicas e biográficas” assume maior importância e, sendo

assim, sem nenhuma referência às variáveis econômicas, afirma que a análise das trajetórias individuais, a “revalorização da biografia” como instrumento para entender os movimentos do social, representam uma “revolução cognitiva” que permite “atribuir aos dados seus valores individuais”. Nesse sentido, afirma que a “redefinição do Estado Providência passa também por essa revolução cognitiva”. (159) Esse Estado deve tornar-se um “Estado-serviço”, compondo uma ação social direcionada às situações determinadas, possibilitando a cada indivíduo “os meios específicos para mudar o curso de sua vida, superar a ruptura, antecipar um desarranjo”. Aponta como perspectiva o modelo de direito processual, no qual “a equidade significa a igualdade de direito a um tratamento equivalente” (164), permitindo com esse direito a reinvenção da “idéia da igualdade de oportunidades, compreendendo-a como uma equidade no que concerne às oportunidades”, que não significa só a compensação das “desigualdades da natureza ou as disparidades da sorte”, mas a concessão permanente de meios ao “indivíduo assistido trilhar com segurança os caminhos da existência”. Desse modo, sem nenhum questionamento à ordem estabelecida e aos interesses do sistema do capital, apesar de sua aceitação das características impostas pelo atual processo de recomposição desse sistema a precarização , o desemprego em massa, a degradação da condição do trabalhador , assume o autor a perspectiva idealista do direito processual como autônomo e capaz de gerar direta e exclusivamente melhorias para os indivíduos, atingindo estes uma situação social estável, harmônica e segura.

Compreende Rosanvallon que os direitos sociais sendo mais individualizados podem ser “recomprendidos e ampliados”. (164) Nesse sentido, ressalta que o direito processual estabelece uma nova relação entre indivíduo e sociedade, vez que o objeto desse direito não se restringe ao benefício automatizado, mas “se tornou no fundo *a própria relação social*” (165) e, assim, a 'reinvenção do direito' constituída no modelo de direito social processual coloca-se como o meio de reduzir a distância entre o “direito formal e o direito real”. Nessa direção, propõe uma “gestão mais individualizada do social, que representa uma forma de *judiciarização do social*”, (165) baseada na concessão de garantias ao sujeito, possibilitando, inclusive, a sua contestação de certas decisões. Nessas condições, propõe a criação de mecanismos de representação dos “usuários do social” e de publicização dos “princípios de intervenção dos organismos sociais ou de recursos rápidos (por exemplo, com a presença de mediadores em certas instituições). Essa é outra condição para que a *individualização do*

social afaste o risco de um retorno ao *paternalismo arcaico*”. (165; grifos nossos)

Para Rosanvallon, o “Estado Providência ativo” difere do Estado de Providência tradicional que se configurou em termos de abordagens globais e medidas universais. Compreende que, hoje, não é mais possível conceber a universalização sob as bases de uma regra geral e de uma assistência uniforme, sendo, portanto, necessária a escolha entre “pessoas concretas”, considerando os “comportamentos e situações precisas”, pois a dívida social se manifesta na “forma de um dever individual diante de pessoas determinadas.” Assim sendo, afirma que o “Estado não pode fazer tudo”, é necessário também o “*reformismo do indivíduo*”, que significa para ele reformas no universo das diversas situações em que se encontram os indivíduos como atores sociais, no sentido de possibilitar-lhes condições de “ação e de defesa”. (168) Acrescenta que para a “reconstrução intelectual e moral do Estado Providência”, além da redefinição da questão social, é fundamental uma “redefinição de conjunto de valores e métodos do progresso social” (167), visto que o progresso social não pode mais só ser identificado com a questão da redução das desigualdades econômicas. Argumenta que a igualdade, mesmo mantendo-se como “valor cardinal”, tornou-se mais complexa e enriquecida, indicando que se considerem os elementos de diferenciação entre homens e mulheres, dentre os quais exemplifica: o perfil das gerações, os defeitos impostos pela natureza, as trajetórias individuais. Para o autor, isto significa uma nova dimensão da igualdade vinculada a uma “abordagem ampliada de equidade”, implicando, necessariamente, uma “prática da justiça argumentada e discutida publicamente”, em substituição à “visão estreitamente jurídica da igualdade ou à concepção puramente mecânica da redistribuição”. (167)

Desta forma, o autor expõe a sua concepção de que a expansão da igualdade estará inscrita na ação social dos indivíduos, o que corresponde à utilização de mecanismos de representação e de contestação, ou seja, ao próprio “reformismo individual”, em estreita consonância com a fundação de um novo Estado Providência ativo, através do qual será preciso “experimentar modos inéditos de associar os direitos com contrapartidas positivas”, podendo tornar mais reais os direitos dos “excluídos.” Para o autor, tudo isto vem representar uma “nova cultura política” e, nessas condições, defende uma “prática renovada de solidariedade (que) só pode nascer de uma visão aprofundada da democracia e de uma redefinição lúcida da idéia reformista”. (168) É, portanto, esta a proposição

essencial de Rosanvallon: a modificação do exercício da solidariedade social que, associada a princípios democráticos, constitui a refundação, essencialmente política, do Estado Providência, no sentido de torná-lo um “Estado serviço”, “ativo” diante da “nova questão social”.

Assim, sua proposta, fundamentalmente referida a mudanças culturais no interior da ordem do capital, centraliza-se na defesa de: uma reforma do Estado desconectada dos determinantes econômicos e, desse modo, essencialmente reificada em 'novos valores de progresso social' a igualdade levando em conta os fatores de diferenciação entre os indivíduos e o desenvolvimento da solidariedade sob os ditames da democracia nos quais são afirmados os mecanismos de uma política estatal focalizada associando o emprego ao direito à inserção social. Significa, conforme o autor, um *Estado solidarista* voltado para a valorização da cidadania social, que se traduz na tarefa política de “contribuir para reforçar o vínculo social, tornando-o mais legível e visível”, ou seja, “a emergência de vínculos inéditos entre direitos sociais e obrigações morais”. (130)

Trata-se, nesses termos, de uma “reinvenção do Estado”, de suas representações, à medida que passa progressivamente a administrar indivíduos em condições particulares, a partir da noção de inserção social, através da qual o autor pressupõe ser preciso restaurar a continuidade entre a ação individual e coletiva. Seu projeto de sociedade para regulação da questão social pretende, assim, a restauração de um novo contrato social pela via da inserção, que repousa na construção de novos vínculos entre indivíduos e sociedade pelo reforço da solidariedade, deixando intocadas as relações econômicas e o sistema do capital. Ou seja, à medida que a sua tese fundamental sobre a crise do Estado Providência está centralizada em elementos de ordem cultural e sociológica, a saída para a crise apresenta-se, em Rosanvallon, através do reforço, antes de tudo dos mecanismos neoliberais, dos serviços sociais pontuais localizados, da individualização dos direitos, da renovação do exercício da solidariedade e da participação dos indivíduos, em síntese, da *inserção social* como prerrogativa do modelo de regulação e gestão social do Estado.

3. Salama e Valier e a via “neo-estruturalista”: por uma política estatal ativa como uma necessidade ética, econômica e social

As reflexões de Pierre Salama e Jacques Valier, professores de Economia na Universidade Paris-XIIIX, e especialistas na questão de subdesenvolvimento (cf. *Pobrezas e Desigualdades no Terceiro Mundo*, 1997), são retomadas no debate contemporâneo sobre a regulação da “questão social”, à medida que representam a alternativa de uma “nova política econômica e social”, supostamente superadora das políticas liberais de combate à pobreza, para reverter o grave contexto das desigualdades e da exclusão social. Com essa direção, os autores se debruçam na análise dos mecanismos e das políticas econômicas que demarcam os diversos processos de evolução e progressão dos “níveis de pobreza” nos países subdesenvolvidos e assumem o desafio de desenvolver uma nova abordagem teórica que fundamente a proposição de “política econômica alternativa” que denominam de “neo-estruturalista”.

Assim, contrapondo-se aos fundamentos filosóficos e doutrinais da via liberal, em especial às concepções de Friedrich Hayek e John Rawls, partem do pressuposto de que a questão da erradicação da pobreza não guarda simetria automática com o saneamento da situação econômica desses países subdesenvolvidos. Afiram que a condição de crescimento econômico é necessária para a diminuição da pobreza, contudo acreditam na supremacia deste crescimento para a sua erradicação ou consequente melhoria nas condições de vida dos pobres representa uma posição “idílica”, visto que se sustenta pragmaticamente na “confiança cega nos mecanismos do mercado”, caminho único privilegiado pelo pensamento liberal. Assinalam que com esse caminho alicerçado nas “virtudes reguladoras do mercado”, as políticas liberais já contabilizaram contínuos fracassos, levando a “desequilíbrios acirrados, hiperinflação, Estado cada vez mais ineficiente, empobrecimento e maiores desigualdades de renda”. (10) Desta forma, Salama e Valier consideram que as saídas de crise pela via liberal “têm um custo social elevado (...) efetivo, e são muito frágeis e limitadas.” Para eles, são frágeis por duas razões: porque seu “êxito se baseia na confiança que os mercados financeiros têm nas moedas desses países, enquanto, precisamente, a solução liberal provoca déficits consideráveis na balança comercial; confiança ainda mais frágil na medida em que esses mercados são sujeitos a uma profunda volatilidade e as saídas de capitais podem ser repentinhas e devastadoras.” E são limitadas porque, “para atrair o capital estrangeiro e retê-lo, é freqüentemente necessário fixar altas taxas de juros, suscetíveis de

desacelerar o investimento e o crescimento”. (10)

Essa argumentação serve de sustentação para defenderem “políticas econômicas alternativas”, vez que, segundo os autores, estas se fundamentam numa compreensão diferente das crises e dos meios que propiciam a crescente desigualdade de renda e de pobreza, bem como em “uma ética distributiva”. Decorre, pois, dessa alternativa a concepção de que “a diminuição da pobreza por meio de uma redistribuição de renda por via fiscal/tributária, por transferência de renda e subsídios para os gêneros de primeira necessidade, constitui uma das condições necessárias para voltar a ter crescimento” e, nessa direção, afirmam que “a melhoria das condições de vida dos pobres não depende apenas do crescimento, é *constitutiva* deste crescimento”. (11) Assim, Salama e Valier dimensionam como essencial para a efetivação desta alternativa “uma mutação política necessária à reconstituição da máquina estatal que, fracasso após fracasso, acaba se tornando ineficiente (e ainda mais burocratizada)”. Sinalizam que, apesar do risco a ser enfrentado pelos governos, “de não conseguirem evitar as reações dos detentores de capitais e, de maneira geral, dos detentores das mais altas rendas, findando por se tornarem reféns dessas reações (...) o risco vale a pena ser enfrentado por razões éticas, em virtude da própria dimensão da pobreza com a qual esses países se defrontam”. (11)

Desse modo, com as indicações de uma proposta alternativa de política econômica de cunho “neo-estruturalista” e que implica, prioritariamente, “uma outra política social” (155), os autores acentuam a prioridade de pensar uma “reforma do Estado” pela via de uma “ética distributiva” capaz de operar uma “redução sensível das desigualdades”. Assim, a alternativa a essa problemática aponta para uma nova modalidade de gerenciamento do Estado, sinalizando, neste sentido, na direção de contribuir no campo da funcionalidade social e política da ordem capitalista.

Essa perspectiva ganha corpo nas análises que os autores empreendem sobre a pobreza e a sua diversidade evolutiva nos países do terceiro mundo, sobre as causas de sua extensão ou diminuição e as diversas políticas econômicas de combate implementadas. Partem do pressuposto de que “as desigualdades de renda e, com elas, a extensão da pobreza têm origens profundas que é possível situar ao mesmo tempo nos traços culturais, na história e nos diversos padrões de inserção dessas economias na economia mundial”. (12) Por essas razões afirmam que a pobreza é estrutural e, assim, a perspectiva de sua erradicação “a médio prazo” só pode se dar a partir da implementação de “reformas estruturais

(...) tanto nas formas de solidariedade quanto nos padrões de inserção internacional”. (12)

Assim considerando, Salama e Valier investem, em primeiro plano, na crítica às diversas políticas liberais adotadas nos países subdesenvolvidos, a partir de finais da década de 80, as quais “foram sistematicamente propostas pelas organizações internacionais”. Afirmam que a via liberal de combate à pobreza, especificamente sob a lógica do Banco Mundial, tem por objetivo constituir uma “sociedade em que cada indivíduo tenha condições de valorizar seus ativos” e concentra-se em dois eixos: a diminuição ou eliminação da pobreza seria resultante do crescimento econômico nos moldes do liberalismo; e na implementação de um tipo de política social aos “mais pobres dos mais pobres” (103) enquanto não fosse restabelecido um processo efetivo de crescimento econômico. Significa, portanto, segundo os autores, que o combate à pobreza fica na dependência de “sanear a situação econômica e implementar políticas de estabilização de curto prazo, de modo a voltar aos “grandes equilíbrios” e garantir o fim dos processos hiperinflacionários”. (103)

Assinalam que diante da crise dos anos 80, essa direção de saneamento liberal da situação econômica, assumida pelos diversos países, tendo como dominante a concepção ideológica da pobreza como “subproduto de um crescimento restabelecido graças às reformas liberais” (107), foi acompanhada da proposta de implementação imediata de políticas sociais “aos mais pobres entre os pobres”, diretamente articuladas aos processos de reestruturação das funções do Estado. Desse modo, acentuam que a justificação dessas políticas, pelos defensores das reformas liberais, partiu da “crítica ao Estado de Bem-Estar Social” aos princípios universais de direitos sociais e “ao fato real de que este não beneficia os mais pobres nos países subdesenvolvidos”. (108) Para eles, com essa falta de cobertura aos mais pobres, mesmo sendo real, esse Estado de Bem-Estar teve um desenvolvimento progressivo em termos de direitos, particularmente na América Latina, atingindo um patamar legal e institucional diretamente articulado à expansão das reivindicações operárias. Contudo, assinalam como elemento crítico dos sistemas de proteção social nesses países a defasagem evidente entre direitos e realidade, expressa em contradições entre a “universalização e homogeneização proclamadas”, e assim afirmam que essa defasagem entre direito e realidade, “ligada às relações de força entre as classes sociais, aos regimes de acumulação específicos desses países e à fraqueza dos recursos tributários/fiscais e parafiscais, (e) às políticas de ajustamento de cunho ortodoxo que são

frequêntemente acompanhadas por uma queda em valor absoluto ou em porcentagem do PIB, dos gastos sociais (...) tende a se aprofundar com a crise dos anos 80". (108-109)

Mais explicitamente, Salama e Valier expõem como elementos constitutivos dessa defasagem:

o setor informal engorda e, com ele, a quantidade de excluídos da proteção social. Essa engorda, assim como o aumento do desemprego e a queda dos salários, provoca uma diminuição sensível dos recursos financeiros do sistema, diminuição essa ainda mais grave dado ao fato de que, simultaneamente, o número de aposentados aumenta muito. A fraude e os atrasos de pagamento das contribuições sociais também aumentam. (110)

Com essa argumentação os autores, se por um lado sinalizam para os efeitos da crise econômica, por outro lado apresentam uma compreensão voltada para dentro do sistema de proteção social, excluindo-se daí os determinantes da lógica capitalista e de suas crises, que explicam o desenvolvimento da gestão estatal desse sistema.

Em âmbito geral, evidenciam na análise, tomando como referência os dados do Banco Mundial de 1993, que, frente ao quadro da grande quantidade de excluídos e das desigualdades nos benefícios, "fica claro que o Estado de Bem-Estar Social na América Latina, desnaturado, abortado, seriamente maltratado pela crise dos anos 80 e pelos processos de ajustamento, não beneficiou as camadas pobres da população. Pelo contrário, teve efeitos "contradistributivos" em detrimento dessas camadas". (113) No entanto, defendem que esse sistema de proteção social antidistributivo não pode ser responsabilizado pelo aumento da pobreza na década de 80, conforme argumentam o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, porque equivaleria a "negar os efeitos da própria crise, em termos da informalização e precarização maciça dos assalariados" (113), bem como os fenômenos já visíveis na proteção social "a exclusão, a diferenciação e a diminuição dos benefícios". Nesse sentido, afirmam que o que ocorreu de fato em termos da proposição de "recomposição das funções do Estado nas bases do liberalismo econômico" foi o desmantelamento desse sistema de proteção social.

Desse modo, para Salama e Valier, as políticas sociais liberais implementadas nos países subdesenvolvidos em finais dos anos 80, tendo no "Banco Mundial o principal inspirador", respondem às exigências do processo de "reestruturação liberal das funções do Estado". Nessas condições, evidenciam que essas políticas, de caráter complementar, apresentaram três características: *políticas orientadas para os "extremamente pobres*, em compensação, por eles serem incapazes de suportar os

custos das reformas e de se protegerem”, através de “redes de segurança”, visto que eram considerados sem condições de esperar por futuros benefícios. Segundo eles, são políticas sociais focalizadas, “supostamente temporárias”, vez que são implementadas enquanto se esperam os frutos do crescimento, e sem caráter de universalidade; *políticas sociais orientadas para a “assistência-benfeitoria e privatização”*, tendo-se como recorrente a ação estatal articulada às organizações não-governamentais, estas como instâncias mediadoras na identificação dos grupos mais vulneráveis e na execução de programas sociais. A privatização refere-se especificamente à política de assistência, transferida para o setor privado, que passa a assumir a “prestação de serviços sociais via mercado”, com especial importância no sistema de saúde, aposentadorias e educação, bem como na constituição de “redes de proteção” ou “comitês de solidariedade”; *políticas sociais descentralizadas e recorrendo a uma participação popular*, sob a justificativa de atingir “maior eficiência e racionalidade dos gastos, bem como interação mais fácil entre recursos governamentais e não-governamentais para financiar as ações sociais” (120), configurando ao mesmo tempo campos de ação focalizados localmente e meio de “limitar os gastos sociais públicos”. Em síntese, concluem que essas políticas ganharam primazia, respondendo diretamente às exigências do processo de refuncionalização das funções do Estado “liberal”.

Dentre os resultados sociais evidenciados na implementação dessas políticas liberais, os autores chamam atenção para a deterioração do sistema de proteção com a ausência de ampliação ou extensão do sistema, significando que “não consta da agenda uma solidariedade real e profunda do perfil da distribuição de renda”. (124) Nessas condições, acentuam que se identifica a exclusão de segmentos pobres a essas políticas focalizadas, inviabilizando, assim, a inclusão de novos beneficiários e/ou acesso aos antigos que já se beneficiaram. Por outro lado, acentuam que, consideradas como “benéficas” pelos defensores do liberalismo, essas políticas focalizadas de assistência contribuíram para “inibir os movimentos sociais, e para constituir a prova de uma certa eficiência em termos de legitimação” (127) do poder político governamental junto aos segmentos-alvo. Com essas dimensões, concluem que “as políticas de combate à pobreza, embora tenham tido alguns êxitos políticos relevantes, (...) tiveram resultados sociais fracos, e, pior ainda, reforçaram e até aprofundaram as desigualdades sociais”. (128)

Segundo Salama e Valier, nas respostas às questões das desigualdades sociais e da pobreza,

configuradas nas recomendações das organizações internacionais e na prática das políticas implementadas em países subdesenvolvidos, “encontram-se precisamente os temas doutrinários e filosóficos essenciais do liberalismo”. (128) Assim, para os autores, no discurso e na prática desses países se concentra uma “mistura eclética de várias doutrinas liberais”, cujos marcos fundamentais estão nas concepções das vertentes do “liberalismo radical de Friedrich Hayek” que recusa “toda e qualquer idéia de contrato social, e nele o papel do Estado consiste em afastar tudo aquilo suscetível de perturbar a ordem espontânea do mercado”, correspondendo a uma lógica voltada para uma “democracia limitada”, e do “liberalismo social de John Rawls” que admite a perspectiva de um contrato social e a correção pelo Estado de “certos efeitos do mercado (...) por uma ação preventiva ou distributiva”. (129-130) Observam, contudo, que com essa identificação, não tratam de sustentar categoricamente que se dá uma vinculação direta entre esses tipos de liberalismo e a prática do Banco Mundial ou dos países subdesenvolvidos. Mas, sobretudo, que o discurso e a prática implementada “são profundamente impregnados e tomam emprestados dessas teorias seus principais temas, sob uma forma simultaneamente vulgarizada, eclética e pragmática”. (130) Sendo assim, o alvo central da crítica que empreendem concentra-se em quatro temas: o mercado exerce um papel determinante na formação da sociedade, a apologia do fetichismo da mercadoria, as desigualdades criadoras, uma exclusão individual.

Para os autores, as idéias fundamentais do liberalismo de que o mercado exerce o papel determinante na “formação e na evolução das relações sociais”, de “um mercado que se auto-regula, sob a ação dos comportamentos comerciais dos indivíduos” (131), predominam nas teorias de Hayek e Rawls. Com relação ao “liberalismo radical” de Hayek afirmam que a concepção de que as “relações comerciais são as relações fundamentais da sociedade, na medida em que garantem a existência e a manutenção do elo social” (131), representa a ótica essencial do mercado compreendida como “manifestação da existência de uma ordem espontânea que não é intencional”, ou seja, não é decorrente de “disposições voluntárias”. Salientam que nessa lógica de um mercado auto-regulador e determinante na formação da sociedade, prevalecem como noções fundamentais: que cabe ao Estado o papel de eliminar tudo que possa ameaçar essa ordem, de “zelar pelo respeito da liberdade econômica”; as desigualdades sociais podem ser favoráveis quando necessárias para o funcionamento do mercado; a

democracia deve ser limitada, restrita, porque como regime político “ameaçaria o liberalismo econômico e, portanto, a ordem espontânea, ao suscitar, com a pressão dos interesses particulares, uma dinâmica de demanda crescente pela intervenção do Estado”. (133)

Quanto ao “liberalismo social” de Rawls, a crítica de Salama e Valier recai também no pressuposto segundo o qual o “mercado constitui o elemento essencial nas relações sociais”. Para os autores, a teoria de justiça de Rawls “atende convenientemente à caracterização essencial do liberalismo, no sentido de que o mercado é apreendido como o fundamento da ordem social”. (135) Argumentam que, na demonstração desse autor, apesar do livre mercado não ser explicitamente incluído nas “liberdades básicas, como tampouco o é a propriedade privada dos meios de produção (...) a lógica do mercado é o pressuposto constante de sua teoria de justiça”, visto que serve de base na definição dos “princípios de justiça e da hierarquia que se estabelece entre eles”. (135) Nesse sentido, em primeiro lugar, apresentam o argumento de que a noção do indivíduo racional de Rawls é limitada ao “*Homo economicus*”, visto que este “sob o véu da ignorância (é) um homem movido exclusivamente pela busca de ganho e desprovido de qualquer sentimento de solidariedade e de civismo”. Analisam que essa redução traz subjacente a ordem do mercado, à medida que este autor considera, em todas as circunstâncias, que uma “sociedade cujas estruturas se adaptam aos princípios de justiça obedece à lógica do mercado”. Por outro lado, evidenciam que Rawls ao dar em sua teoria prioridade absoluta ao ‘princípio liberal de liberdade’, mesmo tendo ele a compreensão de que a “lógica do livre mercado” traz como consequência necessária a desigualdade social, afirmam que na concepção deste autor o “mercado livre é (...) o fundamento da ordem social”. (136)

Com essas indicações evocadas, Salama e Valier concluem que na idéia de que o mercado exerce papel determinante na constituição das relações sociais, implícita nos liberalismos de Rawls e Hayek e constitutiva no discurso dominante sobre as desigualdades nos países subdesenvolvidos, está presente a noção da impossibilidade de os homens organizarem de “forma voluntária e racional suas relações sociais” (138) e, também, uma lógica de ação do Estado autônoma em relação ao mercado livre. Nesse sentido, a crítica dos autores recai neste fundamento liberal da separação entre mercado e Estado, considerando-a como uma “fábula histórica”, argumentando que a ação estatal, historicamente, se situou na “introdução e no desenvolvimento das relações mercantis e capitalistas”.

Nos países capitalistas atualmente desenvolvidos, o Estado participou da fundação do mercado, de suas regras e de seus códigos, bem como, em particular, da criação de um mercado livre da força de trabalho, antes de se tornar um elemento não menos necessário do processo de integração/repressão dos trabalhadores; e, nos países capitalistas subdesenvolvidos, exerceu um papel da maior relevância, tanto na introdução das relações de produção capitalistas num prazo muito curto, quanto na expansão, sob formas específicas, da acumulação do capital. (138)

Nessa perspectiva, tomando como referência a América Latina, afirmam que a ação do Estado não foi o fruto de uma “vontade inata de planismo ou de parasitismo da parte daqueles que beneficiou. Teve origens estruturais, no sentido de que o próprio mercado, praticamente inexistente (...), se constituiu graças à intervenção do Estado” (138-139), impulsionando este o desenvolvimento e a estruturação das relações capitalistas. Além disso, acentuam que a separação estanque entre Estado e mercado, ou seja, “entre econômico e social”, defendida pelos liberais, se configura também como uma “fábula teórica e filosófica”. Isto porque a “necessidade do Estado decorre logicamente da relação capitalista de produção, no sentido de que é o Estado que garante a reprodução da separação entre produtores e meios de produção por meio de uma política de repressão e/ou de integração social. A ligação entre Estado e capital é, portanto, orgânica”. (139) Desse modo, consideram uma ficção, sob a perspectiva do liberalismo, a idéia do mercado como “instância única e auto-regulada” e separada do Estado, à medida que requer necessariamente “condições sociais de funcionamento”.

Tratando do tema da apologia do fetichismo da mercadoria, Salama e Valier empreendem a crítica à idéia de que o funcionamento livre do mercado é garantidor da “liberdade e da igualdade”, conforme desenvolvem teoricamente, em formas particulares, Rawls e Hayek. O destaque, na análise dos autores, está na redução processada nas vertentes teóricas do liberalismo (Kant, Hayek, Rawls) no âmbito do que caracteriza a sociedade capitalista compra e venda da força de trabalho , esta situada unicamente na esfera da troca de mercadoria, e compreendida como uma troca entre homens livres e iguais. Argumentam que é nesse nível da esfera da troca que se constitui a base para “mascarar o aspecto essencial da realidade dessa sociedade”, porque “por trás da liberdade/igualdade dos trocadores, mascarada pelas próprias relações mercantis, esconde-se a exploração sofrida pelos trabalhadores na esfera da produção (e) também um Estado que garante a reprodução deste sistema bem específico de exploração, que é o sistema capitalista”. (143) Daí, concluem que o espaço da liberdade e igualdade defendido pelos liberais não encontra sustentação frente ao caráter particular dessa sociedade capitalista, demarcado por relações desiguais no interior do campo mercantil.

Quanto ao tema das “desigualdades criadoras”, duas ordens de questões são evidenciadas pelos autores: primeiro, o enfoque de Hayek fundamentado na concepção de que o livre mercado, de forma espontânea, propicia uma distribuição de renda que “maximiza uma criação de riqueza da qual todos se beneficiam”, e das desigualdades como “necessárias para a capacidade de adaptação à ordem mercantil” e estas poderiam, a longo prazo, promover a melhoria na situação de todos (145); segundo, em Rawls, com a premissa de que a luta contra as desigualdades deve cessar quando põe em risco “o princípio prioritário da liberdade” e quando, também, prejudica os desfavorecidos e reduz o crescimento econômico. (146) Para Valier e Salama, essas questões da teoria das “desigualdades criadoras” nas duas vertentes permitem a legitimação das políticas de liberalismo econômico e se apóiam numa “representação ideológica simplista” e, portanto, questionável,

na medida em que se considera o desenvolvimento extraordinário da pobreza e das desigualdades sociais nesses países (subdesenvolvidos) deveria levar a conceder a prioridade das prioridades ao social, o que não significa que se ignore a necessidade de buscar uma certa eficiência econômica. (149)

Feitas essas análises, Salama e Valier apresentam sua proposta de saída da crise progressiva das desigualdades e da pobreza “políticas neo-estruturalistas e de modernização com equidade” levando “em conta simultaneamente a crescente complexificação do econômico e do ambiente internacional”. Trata-se, afirmam, de considerar que “a questão social consiste numa prioridade das políticas neo-estruturalistas. Constitui (...) uma exigência que pode ser motivada por razões de ordem econômica, como o fizeram no passado os economistas estruturalistas, mas que o é principalmente por razões éticas” (174), significando, para os autores, diferentemente das políticas liberais, uma “outra via” no campo da política social.

Para os autores, “o julgamento ético pode ser definido como um julgamento de valor que dita regras de conduta”. (174) Nesse sentido, compreendem que no campo da necessidade de uma ética se colocam “questões morais” que implicam necessariamente normas definidas por “uma instância política democraticamente legitimada”. Justificam que o julgamento ético, assim definido, está sempre presente, quer se trate “de teoria econômica, de escolha dos problemas tratados e das hipóteses aceitas (...) quer, ainda, de recomendações em termos de política econômica e social”.(175)

Precisamente na via de uma necessidade ética preconizada para combater a pobreza e as

desigualdades, os autores esclarecem que as suas propostas “não devem ser apreendidas como um ‘dever-ser-moral’, (...) e sim como propostas cuja realização eventual só poderá ser fruto da história, dos conflitos e das necessidades do real”. Assim, afirmam que compreendem “uma ética da liberdade de todos, da busca do livre desabrochar de cada um. Possui um caráter universalista que, aliás, a torna uma ética se definirmos a ética, conforme G. Lukács, como sendo aquilo que está em conformidade com o gênero humano”. (176)

As possibilidades de atingir essa dimensão ética no interior da sociedade capitalista, demarcada “pela exploração, dominação e alienação”, são levantadas pelos autores como alternativa mediadora de combate à pobreza e às desigualdades através de uma argumentação disposta em três pontos fundamentais, conforme veremos a seguir.

Em primeiro lugar, argumentam que a direção de combate à pobreza e às desigualdades, nos países subdesenvolvidos, como uma necessidade ética significa que esse combate deve ser prioritário. Sendo assim, a “prioridade das prioridades para o social” se insere na luta “contra a fome, contra o desemprego e para garantir o direito de habitação, saúde, educação. *Prioridade das prioridades para a solidariedade*”. (176, grifos nossos) Contudo, advertem para a necessidade de se evitarem dois riscos na condução dessa perspectiva de combate à pobreza.

O primeiro risco consiste em não considerar o peso das restrições econômicas e acreditar unicamente na força da vontade política. Isto porque, segundo Salama e Valier, essas restrições poderão ocorrer no caso de deterioração da situação econômica, gerada, na maioria das vezes, “por aqueles que se opõem à política implementada (...) mandando, por exemplo, seus capitais para o exterior” (176), levando o governo a tomar medidas que contrariem a direção planejada de combate à pobreza. A segunda posição a ser evitada consiste em “expulsar o político” e atribuir a “prioridade à eficiência econômica” conforme a corrente liberal dominante, transformando o social em “subproduto do econômico”.

Para os autores, “entre essas duas armadilhas”, é possível uma “terceira via” para definir uma outra política social. Assim, a proposta de uma terceira via emoldura-se na constituição de uma nova política voltada para “dar prioridade à ética, ou seja, ao social, ao combate à pobreza e as desigualdades

sociais, sem ignorar no entanto a necessidade de se buscar uma certa eficiência econômica". (177) Advertem, contudo, para que não sejam subestimadas as inúmeras dificuldades, tanto as inerentes à extensão da pobreza e das desigualdades nos países subdesenvolvidos, como aquelas relativas à "deterioração da economia, das empresas e dos serviços públicos, em particular dos serviços sociais, (...) às atuais características de uma divisão internacional do trabalho que deixa pouco espaço para inserção dos países subdesenvolvidos". E, para essa política, enumeram como tarefas essenciais "a implantação de uma política industrial ativa, reconstrução do aparelho do Estado mais ou menos falido, medidas para limitar as fugas de capital e para aumentar a participação dos investimentos produtivos em relação aos investimentos financeiros" (177), configurando, desse modo, a nosso ver, uma alternativa de reestruturação e refuncionalização econômica e de gestão política do Estado.

Como segundo ponto fundamental, afirmam que a prioridade do social na direção do combate à pobreza deve ser concebida em termos dos direitos sociais e da proteção social, ultrapassando a dimensão do assistencialismo/beneficência pública ou privada. Nesse campo, afirmam que deverão ser consideradas também as dificuldades que se põem à reestruturação e ampliação "real, e não apenas formal", do Estado de Bem-Estar Social e dos direitos sociais para sua extensão a todos os que não se beneficiam, à medida que se colocam como problemas "a mudança política da recomposição dos Estados", bem como a "atual insuficiência de receitas fiscais e tributárias" que inviabiliza a universalização dos direitos e da proteção em curto prazo. A alternativa proposta por Salama e Valier é de se priorizar uma extensão de políticas "àqueles dentre os pobres que mais necessitam", ou seja, sejam políticas focalizadas nos segmentos mais vulneráveis, numa modalidade distinta das "propostas pelo Banco Mundial", contemplando políticas "com vocação de se tornarem universais", de acesso aos serviços do Estado de Bem-Estar com cunho social e econômico, inclusive podendo ser acompanhadas por "um certo controle popular", para evitar o clientelismo.

Como terceiro ponto, a prioridade da ética inclui apoiar os "diversos processos de democratização política em curso há alguns anos em muitos países subdesenvolvidos", para o combate e redução da pobreza e das desigualdades. Daí, concluem ser prioritária a "intervenção social do Estado", de forma substancial comprometida com essa política de combate às desigualdades, e acompanhada de uma política que favoreça o "*aumento da produtividade do trabalho*" e o

aprofundamento de processos democráticos. Argumentam que a redução da pobreza provocaria “uma integração social muito maior e seria favorável à realização de um certo consenso social sobre a distribuição de renda, sendo que a integração e o consenso são, eles próprios, uma fonte de acréscimo da produtividade”. (182) Em outras palavras, segundo os autores, não se deve esquecer que “o social desde o aumento de salários até a legislação trabalhista, passando pela extensão dos direitos sociais freqüentemente teve o efeito de induzir profundas transformações dos processos de produção e de trabalho, justamente no sentido de aumentar a produtividade”. Sendo assim, com a redução das desigualdades, a renovação pretendida se verificaria em nível cumulativo, pelo aumento da produtividade, o que permitiria a diminuição dos custos da produção, a melhoria da competitividade, uma possível atenuação dos conflitos distributivos e a expansão combinada do mercado interno e externo. Nessas condições, afirmam que,

qualquer modificação na distribuição de renda em benefício dos menos favorecidos poderia portanto perfeitamente dinamizar o mercado interno. Ela permitiria valorizar os setores que produzem direta (bens de consumo) e indiretamente (bens de capital) os bens destinados ao mercado ampliado. (183)

Nesses termos, segundo Salama e Valier, a alternativa da via neo-estruturalista contribuiria essencialmente para desenvolver um “*regime de acumulação novo e duradouro*”, no qual o “desenvolvimento deve ser impulsionado de dentro para fora”, implicando, dessa forma, a implementação de uma “*política ativa do Estado, tanto no campo social, como industrial*”. (183, grifos nossos) Uma política centrada nesses dois pólos, interno e externo, conforme os autores, significa que o combate à pobreza e às desigualdades não “pode satisfazer-se com a caridade, seja privada ou pública”. Reforçam essa perspectiva defendendo a tese de que a pobreza em massa e o aprofundamento das desigualdades sociais são elementos constituintes da desestabilização das relações sociais e do favorecimento “da violência nas relações humanas”. (183)

Assim, nos moldes propostos de uma política neo-estruturalista pela via de mais Estado e de um novo processo de acumulação de 'dentro e de fora' para o enfrentamento e a redução da pobreza e das desigualdades, acentua-se a prevalência de estruturação de um novo sistema de regulação econômico e de controle social. Sendo assim, investir em políticas para os mais necessitados, pautadas nos direitos e na proteção social e operadas pelo poder público estatal, conforme os autores, é condição fundamental para se atingir a garantia de um “desenvolvimento duradouro da acumulação e do crescimento.” Nesse

veio de análise, portanto, não sendo o padrão de acumulação capitalista constitutivo e gerador de uma forma de sociabilidade demarcada pela pobreza extensiva e generalizada, a saída para a crise nos países subdesenvolvidos, sem nenhuma referência a mudanças estruturais, concentra-se na prioridade *para o social, para a solidariedade*, parecendo ser a tradução de uma “proposta alternativa” de recomposição do Estado na dupla direção da eficiência econômica e da integração e do consenso social. Significa dizer, numa regulação estatal no interior dos processos de acumulação econômica e de controle social, privilegiar o aprofundamento dos mecanismos democráticos.

CAPÍTULO II A regulação social do Estado: os limites estruturais no sistema do capital, segundo Mészáros

No contraponto das concepções e das respostas que se centralizam na necessidade de reordenamento político do Estado no sentido de viabilizar mecanismos de controle da dinâmica do mercado e de regulação dos efeitos presentes nas condições de degradação visível das formas de reprodução social, o estudo de Mészáros, *Para Além do Capital*, é uma valiosa contribuição para a compreensão das formas de produção e de reprodução social, dos problemas e contradições que vivenciamos no mundo contemporâneo e, sobretudo, de suas determinações estruturais, de forma diametralmente oposta aos estudos referidos no capítulo anterior, que se apresentam nos limites de reformas do Estado e das políticas no âmbito da ordem capitalista estabelecida. Uma investigação ontológica sobre a gênese, natureza e desenvolvimento do sistema do capital permite-lhe afirmar a tese da incontrolabilidade total desse “sistema de reprodução sociometabólica” das “determinações alienantes, desumanizantes e destrutivas do capital”. (184) Nesse sentido, empreende em sua pesquisa a análise rigorosa do capital, suas determinações “categóricas e estruturais” e as especificidades de formação e desenvolvimento do Estado moderno como uma “estrutura de comando” para “assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”. (106)

Assim, a partir das análises desenvolvidas por Mészáros sobre o desenvolvimento do sistema do capital, nossa intenção é refletir no contexto de sua produção as conexões ontológicas entre esse sistema e o Estado moderno, identificando, especificamente, as referências teóricas fundamentais, centralizadas em sua tese da *incontrolabilidade do capital*, a respeito da *natureza e aspectos da ordem da reprodução sociometabólica* e dos *limites estruturais relativos e absolutos* do sistema do capital, os quais se constituem, segundo Mészáros, em “razões vitais para se ir além do capital e a necessidade realmente inevitável de fazê-lo no interesse da sobrevivência da humanidade”. (46) Portanto, na direção da alternativa de análise oferecida pelo autor sobre o sistema “incontrolável, destrutivo e autodestrutivo” do capital e sua crítica, nosso propósito recai na compreensão das dimensões fundamentais e determinações subjacentes do modo específico de regulação social empreendido pelo

sistema do capital e sua estrutura de “comando político”, o Estado moderno, diante dos contraditórios e desiguais processos de reprodução social que vêm configurando uma forma de sociabilidade que condena e subjuga milhares de indivíduos na sociedade a condições desumanas de existência social.

1. O capital como sistema de controle do metabolismo social

Na análise de Mészáros, a forma contemporânea de controle do capital se apresenta diferenciada das antigas formas precedentes, dentre as quais destaca as comunidades tribais primitivas, de economia doméstica, das sociedades escravistas e do sistema feudal. Nessas identifica como característica básica “o elevado grau de *auto-suficiência* no relacionamento entre a produção material e seu controle”, estando, por conseguinte, voltadas “para a produção e o consumo direto do valor de uso”. (101-102) Somente quando essa auto-suficiência é rompida, têm lugar novas formas de controle e de reprodução que se configuram historicamente em função das condições, limites e obstáculos enfrentados, a partir dos quais o modo de controle do capital se redefine e reestrutura suas formas de controle do metabolismo social, voltadas para a expansão e acumulação.

Mészáros, ao se referir a esse modo de controle do capital, acentua que ele constituiu “a exceção, e não a regra, no que diz respeito ao intercâmbio produtivo dos seres humanos com a natureza e entre si”. (96) Nesse sentido, enfatiza que para avançar e garantir a sua viabilidade no dinâmico processo de expansão e acumulação, o capital tinha como exigência superar ou contornar as resistências e os obstáculos encontrados. Desse modo, analisa que “em razão da subordinação necessária do “*valor de uso*” ou seja, a produção para as necessidades humanas às exigências de auto-expansão e acumulação, o capital em todas as suas formas tinha de superar também a abominação de ser considerado, por muito tempo, a forma mais “antinatural” de controlar a produção de riquezas”. Nessas circunstâncias, se por um lado teria de subordinar o valor de uso à dinâmica da acumulação, por outro, conforme argumenta, teria de “eliminar a proibição absoluta e religiosamente santificada da usura (contestada sob a categoria de “lucro sobre a alienação”, cujo significado real era: reter o controle sobre o capital financeiro/monetário da época no interesse do processo de acumulação e, ao mesmo

tempo, assegurar o lucro por meio do empréstimo de dinheiro)”. (100-101) Dada a sua característica da incontrolabilidade, o capital, como afirma nosso autor,

conseguiu superar todas as desvantagens que se opuseram a ele independentemente do poder material delas e do quanto eram absolutizadas em termos do sistema de valor prevalecente na sociedade elevando seu modo de controle metabólico ao poder de dominância absoluta como sistema global plenamente estendido. (101)

Para Mészáros, o capital como sistema de controle metabólico, “ao se livrar das restrições subjetivas e objetivas da auto-suficiência” inconciliáveis com a dinâmica da expansão e acumulação, atinge maior eficiência, dinamismo e flexibilidade em seus mecanismos de extração do trabalho excedente que, em si, constitui a sua natureza “*a raison d'être* histórica e seu modo real de funcionamento” a ser garantida e assegurada de acordo com as mudanças requeridas nas diversas circunstâncias históricas. (103) Evidencia que essas restrições, ao serem eliminadas, rompendo com o que caracterizava as formas antigas de controle do metabolismo social o grau elevado de auto-suficiência , “dão lugar a conexões metabólicas/reprodutivas mais amplas, trazendo consigo, no devido tempo, também a difusão universal da alienação e da reificação”. (101) Sob esses elementos constituintes “fundamentalmente incontroláveis e geradores de fetichismo”, o capital caracteriza-se como modo de controle que “não pode reconhecer fronteiras”. Isso ocorre, segundo Mészáros, porque “na maior oposição possível a formas anteriores de microcosmos reprodutivos altamente auto-suficientes as unidades econômicas do sistema do capital *não necessitam nem são capazes* de auto-suficiência”. (102)

Dessa forma, sem os limites e restrições da auto-suficiência, sobressai no processo de expansão do capital a forma mistificada da noção de “trabalho livre contratual” que, contraposta à escravidão e à servidão, “absolve o capital do peso da dominação forçada, já que a “escravidão assalariada” é internalizada pelos sujeitos trabalhadores e não tem de ser imposta e constantemente reimposta externamente a eles sob a forma de dominação política, a não ser em situações de grave crise”. (102) Assim, o assalariamento como condição reificada é absorvido pelos trabalhadores, não se traduzindo como um processo impositivo de dominação. Desse modo, o sistema do capital, como acentua o autor, tem como resultado a alienação do controle dos trabalhadores e, nesse “processo de alienação, o capital degrada o trabalho, sujeito real da produção social, à condição de objetividade

reificada mero fator material da produção e com isso derruba não somente na teoria, mas na prática social palpável, o verdadeiro relacionamento entre sujeito e objeto”. (126) Assim, em função de sua natureza voltada para a extração maior possível de trabalho excedente, a legitimidade do capital “é historicamente baseada na expropriação direta dos produtores das condições de reprodução sociometabólica os instrumentos e materiais de trabalho”. (855)

Nesse sentido, conceitua o capital como uma “relação social” na qual a relação capital-trabalho é essencialmente assimétrica, dada a “*impossibilidade de equilibrar o poder em disputa* e muito menos alterá-lo a *favor do trabalho*” (837), ou seja, não é possível nessa relação compartilhar e atingir o equilíbrio entre os interesses e o poder do capital e do trabalho. Conforme acentua Mészáros,

o capital não é simplesmente uma “entidade material” também não é (...) “um mecanismo” racionalmente controlável, como querem fazer crer os apologistas do supostamente neutro “mecanismo de mercado”(a ser alegremente abraçado pelo “socialismo de mercado”) mas é, em última análise, uma forma incontrolável de controle sociometabólico. A razão principal por que este sistema forçosamente escapa a um significativo grau de controle humano é precisamente o fato de ter, ele próprio, surgido no curso da história como uma poderosa (...) estrutura “totalizadora” de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua “viabilidade produtiva”, ou perecer, caso não consiga se adaptar. (96)

Mészáros se refere ao elemento substancial dessa natureza do sistema de controle abrangente exercido sobre a sociedade, dimensionando-o como “totalitário”, à medida que esse sistema opera decisivamente sobre o predomínio de seus “critérios de viabilidade” e expansão e, desse modo, como sistema global,

sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seu “microcosmo” até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os fracos . (96)

Nessas condições, desenvolve a crítica ao caráter *democrático* e à condição atribuída ao sistema do capital de paradigma para “qualquer democracia concebível”, sustentado em uma alternativa de uma economia estabelecida de livre mercado e livre opção política, capaz de assegurar possibilidades até de vida plena. Mészáros afirma tratar-se, na realidade, de um sistema que, dada a sua função totalizadora peculiar, assume um dinamismo incomparável aos modos de controle de formações sociais anteriores e, através desse modo dinâmico de controle, “o preço a ser pago por esse incomensurável dinamismo totalizador é, paradoxalmente, a perda de controle sobre os processos de decisão”. Acentua que essa perda atinge não somente os trabalhadores,

em cujo caso a perda de controle seja no emprego remunerado ou fora dele é bastante óbvia, mas até aos capitalistas mais ricos, pois, não importa quantas ações controladoras eles possuam na companhia ou nas companhias de que legalmente são donos como indivíduos particulares, seu poder de controle no conjunto do sistema do capital é absolutamente insignificante. Eles têm de obedecer aos imperativos objetivos de todo o sistema, exatamente como todos os outros, ou sofrer as consequências de perder o negócio. (97-98)

Acentua que esse modo de controle e sujeição de toda a sociedade em todas as suas funções “produtivas e distributivas” assume duas formas essenciais necessárias ao domínio do capital: a forma da “divisão da sociedade em *classes sociais* abrangentes mas irreconciliavelmente opostas entre si em bases objetivas”, bem como a forma da “instituição do *controle político* total”. E, para fazer frente e consolidar essa dualidade evitando o risco de essa sociedade desmoronar, é imposto “um complicado sistema de *divisão social hierárquica do trabalho* (o qual) deve ser *superposto* à divisão do trabalho *funcional/técnica*”. Argumenta que a estruturação da sociedade em classes antagônicas é imprescindível a esse sistema, “já que as funções de *produção* e de *controle* do processo de trabalho devem estar radicalmente separadas uma da outra e atribuídas a diferentes classes de indivíduos”. Sob o sistema do capital, essa imposição, segundo Mészáros, corresponde à sua *raison d’être*, (que) “é a extração máxima do trabalho excedente dos produtores de qualquer forma compatível com seus limites estruturais”. (99) Desse modo, o processo de sujeição assim estruturado e demarcado pela separação entre controle e produção material possibilita ao sistema o cumprimento de suas “funções sociometabólicas”.

Por outro lado, mesmo o capital impondo-se através da divisão social hierárquica do trabalho, necessita que apresente e justifique a sociedade com elementos ideológicos que possam reforçar a viabilidade da ordem de controle estabelecida. E, nessa direção, o autor afirma que as duas classes antagônicas da “divisão do trabalho devem ser *fundidas*, de modo que possam caracterizar a condição, historicamente contingente e imposta pela força, de hierarquia e subordinação como inalterável ditame da *própria natureza*, pelo qual a desigualdade estruturalmente reforçada seja conciliada com a mitologia de igualdade e liberdade”. (99)

Com essa dinâmica totalizadora, o sistema é “*orientado para a expansão e movido pela acumulação*” (100), determinação mais profunda do capital, conforme Mészáros, uma vez que

constitui, ao mesmo tempo, um dinamismo antes inimaginável e uma deficiência fatídica. Neste sentido, como sistema de controle sociometabólico, o capital é absolutamente irresistível enquanto conseguir extrair e acumular trabalho excedente seja na forma econômica direta, seja na forma

basicamente política no decurso da reprodução expandida da sociedade considerada. (100)

Nessa direção, o sistema do capital orienta-se continuamente para ampliar os processos da extração do trabalho excedente buscando ultrapassar todos os limites e obstáculos, centralizando-se essencialmente na “*expansão do capital*, a que deve se subordinar tudo o mais, e não o aperfeiçoamento das aspirações humanas e o fornecimento coordenado dos meios para a sua realização”. (131) Todavia, entre outras consequências dessa determinação fundamental no dinâmico processo de desenvolvimento expansivo e de acumulação do sistema, o autor destaca que mesmo “sob a normalidade de perturbações e bloqueios cíclicos relativamente limitados, a destruição que acompanha as consequentes crises socioeconômicas e políticas pode ser enorme, como o revelam os anais do século XX, que incluem duas guerras mundiais (para não mencionar incontáveis conflagrações menores)”. (100) Desse modo, seu caráter expansivo pode ser afetado nos momentos de crise por seus elementos destrutivos, o que vem configurar a característica “da incontrolabilidade do capital”.

Decorrem daí, segundo Mészáros, contínuos ajustes ativados pelo sistema, seja para destruir as resistências e obstáculos encontrados, seja para contorná-los. Graças a essa incontrolabilidade, o capital conseguiu superar “todas as desvantagens que se opuseram a ele (...) elevando seu modo de controle sociometabólico ao poder de dominância absoluta como sistema global plenamente estendido”. (101) Mas, por outro lado, levou também à perda de controle sobre o “conjunto do sistema reprodutivo social” nas mesmas proporções da escalada expansionista, em virtude da emergência de novos problemas e contradições conectados aos defeitos estruturais do sistema:

Primeiro, a produção e seu controle estão radicalmente isolados entre si e diametralmente opostos. Segundo, (...) a produção e o consumo adquirem uma independência e uma existência separada extremamente problemáticas, de modo que, no final, o “excesso de consumo” mais absurdamente manipulado e desperdiçador, concentrado em poucos locais, encontre seu corolário macabro na mais desumana negação das necessidades elementares de incontáveis milhões de pessoas. E, terceiro, os novos microcosmos do sistema do capital combinam-se em alguma espécie de conjunto administrável, de maneira que o capital social total seja capaz de penetrar porque tem de penetrar no domínio da circulação global (...) na tentativa de superar a contradição entre produção e circulação. Dessa forma, a necessidade de dominação e subordinação prevalece, não apenas no interior de microcosmos particulares por meio da atuação de cada uma das “personificações do capital” mas também fora dos seus limites, transcendendo todas as barreiras regionais, mas também todas as fronteiras nacionais. É assim que a força de trabalho total da humanidade se sujeita com as maiores iniquidades inimagináveis, em conformidade com as relações de poder historicamente dominantes em qualquer momento particular aos imperativos alienantes do sistema do capital global. (105)

Nessas circunstâncias, o autor afirma que o defeito estrutural de controle do sistema centraliza-

se “na ausência de unidade” no interior das estruturas sociais reprodutivas internamente fragmentadas, e essa ausência “deve-se ao fato de que a própria fragmentação assume a forma de *antagonismos sociais* (...) ela se manifesta em conflitos fundamentais de interesse entre as forças sociais hegemônicas alternativas”. Diante disso, analisa que as disputas frente à diversidade de interesses e antagonismos se, por um lado, no desenvolvimento do processo de “ascensão histórica”, foram sempre favoráveis ao capital e não ao trabalho, por outro, mesmo atingindo a vitória nesses embates e lutas o capital não elimina os antagonismos porque eles são “*estruturais*”, vez que resultam das “estruturas vitais e portanto insubstituíveis do capital e não das limitadas contingências históricas (que o capital tem condições de transcender). (106) Nessas condições, os ‘antagonismos que emanam dessas estruturas’ reproduzem-se em todas as circunstâncias históricas independentemente das forças e do poder dominante prevalecentes. Nesse sentido preciso, o defeito estrutural de controle no sistema do capital, estando localizado e “enraizado” na carência de unidade das estruturas reprodutivas, leva a que “qualquer tentativa de criar ou sobrepor algum tipo de unidade às estruturas sociais reprodutivas internamente fragmentadas em questão tende a ser problemática e a permanecer rigorosamente temporária”. (105) Para Mészáros, portanto, os antagonismos que resultam dessas estruturas sociais reprodutivas fragmentadas, com maior ou menor intensidade, não podem ser eliminados.

Como vimos até aqui, para Mészáros, o sistema do capital “é um modo de controle sociometabólico incontrolavelmente voltado para a expansão”, ou seja “expansão do capital e não o aperfeiçoamento das aspirações humanas”. Nessa medida, em função do ‘imperativo expansionista’, nosso autor afirma que a condição necessária para afirmar com sucesso esse imperativo é “manter o mais alto grau possível de extração do trabalho excedente que constitui sua *raison d'être* histórica e o seu modo de funcionamento”. (102) Desse modo, acentua que esse imperativo estrutural é a base de todas as práticas fundamentais no interior desse sistema da reprodutiva e econômica até as funções reguladoras e a esta devem se adaptar “os diversos órgãos sociais que atuam sob a regra do capital”. E conclui, de outra maneira “não sobreviveria, muito menos garantiria a dominação global que obteve em seu desenvolvimento histórico”. (120) Vimos também que para manter a extração econômica do trabalho excedente, modo específico adotado que, conforme Mészáros, também pode se definir como “a medida absoluta de eficiência econômica” (103), o capital continuamente se redefine para o

enfrentamento e superação dos problemas, de seus limites e antagonismos estruturais. Assim, na ordem econômica dominante as ações corretivas se interpõem como condição necessária, precisamente para manter e garantir o seu funcionamento. E é nessa direção que o Estado moderno passa a existir, se estrutura e se amplia na sustentação do sistema, para “livrar a ordem global de suas crescentes dificuldades e contradições”. (131) Sobre essa questão nos ocuparemos a seguir, examinando os traços decisivos e as determinações fundamentais que caracterizam o Estado moderno, denominado por Mészáros “estrutura de comando político do sistema do capital”.

2. A formação do Estado moderno

As concepções sobre o Estado moderno seu papel na sociedade, atributos e possibilidades evolutivas no mundo contemporâneo apresentam diversos enfoques no que diz respeito às esferas da economia e da política, sobre as quais se desdobram distintas alternativas de regulação socioeconômicas e políticas. Na verdade, nas circunstâncias atuais de crise estrutural do capital, as soluções alternativas apresentadas, a exemplo de Castel, Rosanvallon, Salama e Valier, prioritariamente, reconfiguram a esfera política, de onde emergem as propostas de modernização estatal e de reformas para fazer frente às graves consequências sociais e tentar remediar os desajustes e desequilíbrios gerados nos processos de acumulação do capital. Deriva daí o movimento de regulação política sobre os perversos efeitos sociais, cujo quadro de referência essencial continua sendo a ação reformadora do Estado.

A análise de Mészáros se contrapõe a essas posições ao afirmar que tanto os Estados capitalistas como “uma série de Estados pós-capitalistas (...) foram constituídos sobre a base material do sistema do capital conforme ele historicamente se desenvolvia” (128-129), ou seja, emergiram paralelamente ao desenvolvimento das “estruturas econômicas do capital complementando-as na forma de *estrutura totalizadora de comando político do capital*”. (106) Sob essa base material que tem como *raison d'être* a extração do trabalho excedente, argumenta que “não é possível (...) restaurar o Estado capitalista apenas pela mudança política”. (129)

Nesse sentido, ao referir-se especificamente à constituição do Estado, observa que este, ao surgir no sistema do capital articulado à “necessidade material da ordem sociometabólica do capital”, nessa condição afirma-se de forma absolutamente imprescindível para a manutenção e funcionamento do sistema e das necessárias articulações de seu conjunto constituído. E assim, se sobrepõe como instância de poder de caráter totalizador que “se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico que a tudo engole e o *complementa* de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais”. (98) Assume, desse modo, a forma de 'estrutura totalizadora' materializada na exigência fundamental de “assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”. (106) Argumenta Mészáros que não é por acaso que a crise estrutural do capital no século XX, sinalizando o encerramento da sua “ascensão histórica”, ocorra justaposta à crise do Estado moderno em todas as suas formações, sejam liberais, democratas ou pós-capitalistas, com implicações de fundo em sua estrutura institucional e administrativo - burocrática.

Constituído sob a base material do capital, o autor argumenta que o Estado moderno “passa a existir (...) para poder exercer o *controle abrangente* sobre as forças centrífugas insubmissas que emanam das unidades produtivas isoladas do capital, um sistema reprodutivo social antagonicamente estruturado”. (107) Trata-se, assim, de um Estado constituído como “estrutura corretiva” que coexiste intimamente articulado aos parâmetros estruturais do sistema com a função de “retificar” a falta de unidade nas suas estruturas reprodutivas que, em si, corresponde aos “defeitos estruturais de controle do capital”: ausência de unidade entre produção e controle, produção e consumo, produção e circulação. Com tais argumentos, Mészáros analisa esses três aspectos do defeito estrutural do sistema correlacionado à estrutura do Estado, especificamente, às suas funções totalizadora e corretiva e às ações políticas que caracterizam a sua dinâmica de intercâmbio intrínseco com o sistema, voltado para a expansão e acumulação do capital:

1) No que se refere à ausência de unidade entre produção e controle, Mészáros afirma que a ausência de unidade é

contrabandeada com a cortesia do Estado, que protege legalmente a relação de força estabelecida. Graças a esta salvaguarda, as diversas 'personificações do capital' conseguem dominar (com eficácia implacável) a força de trabalho da sociedade, impondo-lhe ao mesmo tempo a ilusão de um relacionamento entre iguais “livremente iniciado”. (107)

Há três facetas essenciais que qualificam a exigência da estrutura legal e jurídica do Estado na possível administração do antagonismo e fragmentação entre *produção e controle*. A primeira faceta diz respeito à estrutura legal do Estado como condição para “o exercício da tirania nos locais de trabalho”. Assegura Mészáros: isso se refere “à capacidade do Estado de sancionar e proteger o material alienado e os meios de produção (a propriedade radicalmente separada dos produtores) e suas personificações, os controladores individuais (rigidamente controlados pelo capital) do processo de reprodução econômica”. (107) Sem essa ação do Estado, segundo o autor, “os microcosmos do sistema do capital” sofreriam rupturas internas devido a “desacordos constantes”, inviabilizando sua “eficiência econômica”.

A segunda faceta refere-se ao “maquinário do Estado moderno” como necessário para impedir desequilíbrios contínuos que “surgiram na ausência de uma transmissão de propriedade compulsoriamente regulamentada (...) de uma geração à próxima, perpetuando também a alienação do controle pelos produtores”. (108) E, como última faceta, a necessária exigência de intervenções “políticas e legais” do Estado frente a constantes e contínuos embates entre as “unidades socioeconômicas particulares”, dentre as quais o autor cita as grandes corporações transnacionais e os monopólios industriais. Em síntese, no campo da falta de unidade entre produção e controle, a intervenção do Estado se reveste como precondição fundamental para viabilizar o dinamismo funcional e permanente do sistema do capital, interferindo decisivamente e de modo abrangente nas unidades específicas de produção e nas suas interrelações.

2) Quanto à ausência de unidade entre *produção e consumo*, a importância do papel “totalizador” e corretivo do Estado moderno assume também prevalência, devendo este “sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo”. E, ainda, além de assumir processos de regulação que resultam na perversa negação das necessidades humanas, na pobreza estruturalmente gerada que atinge milhares de pessoas, e na sujeição e na alienação do controle dos trabalhadores, cabe ao Estado assumir a “função de comprador/consumidor direto em escala crescente”. (110) Recai sobre o Estado essa função em duas direções distintas: “prover algumas

necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e da habitação e manutenção da chamada infra-estrutura aos serviços de seguridade social) e também a satisfação de “apetites em sua maioria artificiais” (por exemplo, alimentar a máquina burocrática de seu sistema administrativo e de imposição da lei, mas também o complexo militar-industrial, imensamente perdulário, ainda que diretamente benéfico ao capital)” (110), buscando, assim, minorar os grandes problemas e contradições gerados na relação produção/consumo.

Mészáros enfatiza a necessidade de serem produzidas “racionalizações complicadas que visam esconder as profundas *iniqüidades* das relações estruturais dadas também na esfera do consumo”. Nessa direção, impõe-se a necessidade de desvirtuamento de tudo para projetar a idéia de “coesão e unidade” e a imagem de “ordem saudável e racionalmente administrável”. Além dessa perspectiva e em função desses mesmos objetivos, “as condições reais pelas quais uma esmagadora maioria da sociedade é excluída, de forma estruturalmente prejulgada e legalmente protegida, da possibilidade de controlar o processo o socioeconômico de reprodução”, são, através da racialização ideológica, “friccionalizadas como *soberania do consumidor individual*”. (109) Contudo, afirma que a “proclamada ‘supremacia do cliente’ em nome da ‘soberania do consumidor’ seja uma fricção útil (...), é inegável que o papel do trabalhador não se limita apenas ao de *produtor*”. Nessa questão particular apresenta, em sua análise, as seguintes considerações:

Compreensivelmente, a ideologia burguesa gosta de descrever o capitalista como o “produtor” (ou o “produtor de riqueza”) e falar do consumidor/cliente como uma misteriosa entidade independente, de modo que o verdadeiro produtor de riqueza o trabalhador desapareça das equações sociais pertinentes e sua parcela no produto social total seja declarada “muito generosa” mesmo quando escandalosamente baixa. Entretanto, a eficácia desse tipo de justificação espalhafatosa está confinada estritamente à esfera da ideologia. As grandes questões socioeconômicas subjacentes não podem ser resolvidas de modo satisfatório simplesmente fazendo o trabalho num passe de mágica desaparecer do domínio da política prática. Nesse domínio, deve-se reconhecer, mediante a aplicação de medidas práticas apropriadas, que o trabalhador como consumidor desempenha um papel de grande (ainda que variável na história) importância no funcionamento saudável do sistema do capital. (109-110)

Na questão específica de prover uma possível unidade na relação fragmentada entre produção e consumo, adverte, contudo, que:

a intervenção totalizadora e a ação corretiva do Estado não podem produzir a unidade genuína neste plano, porque a separação e a oposição de produção e consumo, com a radical alienação do controle dos produtores, pertencem às determinações estruturais mais internas do próprio sistema do capital, e constituem portanto requisito indispensável para sua reprodução constante. Não obstante, essa ação corretiva empreendida pelo Estado é de suma importância. Os processos reprodutivos materiais do sociometabolismo do capital e as estruturas política e de comando de seu modo de controle sustentam-

se reciprocamente enquanto o desperdício inevitável que acompanha esse relacionamento simbiótico não se tornar proibitivo, do ponto de vista da produtividade social. (110)

Desse ponto de vista, evidencia-se tanto a questão da viabilidade limitada do controle do Estado para restabelecer a unidade entre produção e consumo, visto que os antagonismos sociais, os conflitos, as iniquidades e os processos acentuados de desumanização são formas correspondentes às próprias determinações inerentes à estrutura do sistema do capital, como também a importância e exigência fundamental da intervenção corretiva desse Estado articulado em relação recíproca aos parâmetros reprodutivos e de expansão da ordem do capital.

3) Com referência à fragmentação entre *produção e circulação* é também de suma importância a intervenção do Estado. Nessa esfera, não são pequenas as contradições no interior das funções que cabem ao Estado moderno diante da “necessidade de criar a circulação como empreendimento global das estruturas internamente fragmentadas do sistema do capital”. Ao referir-se a esse aspecto, Mészáros ressalta que, dentre as contradições mais evidentes e “mais inadministráveis, é que historicamente as estruturas corretiva global e de comando político do sistema do capital se articulam como *Estados nacionais*, embora como modo de reprodução e controle sociometabólico (com seu imperativo de circulação global) seja inconcebível que tal sistema se confine a esses limites”. (111) Para resolver essa contradição, o Estado pode intervir com a constituição de um sistema de “duplo padrão” operando de forma dicotômica nos países centrais e periféricos: concentrando um “padrão de vida mais elevado para a classe trabalhadora associado à democracia liberal” nos países metropolitanos e, nos países subdesenvolvidos, o exercício de um poder governamental “implacavelmente autoritário” e concentrado na superexploração. Desse processo se subtrai o desenvolvimento necessário de “um sistema internacional de dominação e subordinação” que corresponde à “globalização” enquanto tendência constituinte da natureza do capital desde seu início e “muito idealizada em nossos dias”. Isso, segundo Mészáros, significa, “no plano da política totalizadora o estabelecimento de uma hierarquia de Estados nacionais mais, ou menos, poderosos que gozem ou padeçam da posição a eles atribuída pela relação de forças em vigor (mas de vez em quando é inevitável, violentamente contestada) na ordem de poder do capital global”. Contudo, ressalta que a “operação relativamente simples desse duplo padrão” não significa uma condição permanente do ordenamento global do capital. Afirma o autor:

sua duração se limita às condições da ascendência histórica do sistema, enquanto a expansão e acumulação tranquílias proporcionarem a margem de lucro necessária que permita um índice de exploração relativamente favorável da força de trabalho nos países metropolitanos, em relação às condições de existência da força de trabalho no resto do mundo. (111)

A esse respeito acentua duas tendências complementares, significativamente associadas, do desenvolvimento do capitalismo nas duas últimas décadas: a primeira refere-se a “certa equalização no índice diferencial de exploração (...) sob a forma de *espiral para baixo* que afeta o padrão de vida do trabalhador nos países capitalistas avançados (e) tende a se afirmar também como espiral para baixo do trabalho nos países “centrais no futuro previsível”. Quanto a essa tendência geral de “uma espiral para baixo”, assinala como exemplo a clara deterioração do padrão de vida das classes trabalhadoras “até nos mais privilegiados países capitalistas dos Estados Unidos ao Japão e do Canadá à Alemanha, passando pela Inglaterra (...) em sério contraste com a “melhoria firme” que no passado costumava ser considerada como um fato consumado”. E como segunda tendência paralela a essa, de nivelamento no índice diferencial de exploração, ressalta “a emergência de seu necessário corolário político, sob a forma de um *crescente autoritarismo nos Estados* “metropolitanos” antes liberais, e um desencantamento geral, perfeitamente compreensível, com a política democrata, que está profundamente implicada na virada autoritária do controle político nos países capitalistas avançados”. (111-112)

Na função de “agente totalizador da circulação global” o Estado utiliza procedimentos distintos em relação a sua política interna e externa. No domínio interno suas ações tendem a evitar que a tendência incontrolável do capital à centralização e à concentração “leve à eliminação prematura de unidades de produção ainda viáveis”, interferindo de forma desfavorável ao capital nacional. Essa interferência se dá através da adoção de medidas legais “antimonopolistas” que, contudo, variam ou são suprimidas a depender das condições da dinâmica interna do capital nacional. No plano internacional, o Estado nacional tende basicamente a assumir o papel de evitar restrições à expansão monopolista de suas unidades econômicas, atuando como agente facilitador do capital no exterior, papel que também pode ser alterado diante da correlação de forças internas e das mudanças das condições no exterior. Este papel, segundo Mészáros, é essencial porque no “domínio da competição internacional, quanto mais forte e menos sujeita a restrições for a empresa econômica que recebe o apoio político (e, se preciso, também militar), maior a probabilidade de vencer seus adversários reais

ou potenciais". Assim, no sistema do capital o Estado "deve afirmar, com todos os recursos à sua disposição, os interesses monopolistas de seu capital nacional (...), diante de todos ao Estados rivais envolvidos na competição pelos mercados necessários à expansão e à acumulação do capital". (113) Para tanto, evidencia que o Estado utilizou as mais "variadas práticas políticas desde o início do colonialismo moderno (...) até o imperialismo plenamente desenvolvido", passando pelo "desmembramento do império pós-colonial (...) para não mencionar as aspirações e os métodos neo-imperialistas agressivos dos Estados Unidos e seus aliados subservientes na recentemente decretada "Nova Ordem Mundial". (113)

Sob tais argumentos a respeito das três situações do defeito estrutural de controle do capital a falta de unidade entre produção e controle, produção e consumo, produção e circulação Mészáros conclui que:

O Estado moderno "como única estrutura corretiva viável não surge depois da articulação de formas socioeconómicas fundamentais, nem como mais ou menos diretamente determinado por elas, (...) pois a base socioeconómica do capital é totalmente inconcebível separada de suas formações de Estado. (117)

Nessa condição, a relação entre as unidades socioeconómicas e o Estado como estrutura corretiva de comando político é de co-determinação, de articulação mútua, configurando-se, dessa maneira, a não existência de uma direção unilateral dominante.

Assevera que essa íntima relação estabelecida entre Estado e as unidades reprodutivas do capital se caracteriza pela "categoria da *simultaneidade* e não pela do antes e depois". E, quanto a questão das "determinações", nessa relação entre o Estado e a esfera socioeconómica só se pode falar de "co-determinações". Essa relação recíproca entre estrutura de comando político e o sistema, segundo Mészáros, permite descrever o Estado moderno não com *o status de superestrutura*, mas como uma "estrutura de comando político abrangente" que, em si, "tem sua própria superestrutura, (...) como as estruturas reprodutivas diretas têm suas próprias dimensões superestruturais". (119)

Argumenta:

considerar as unidades reprodutivas económicas diretas do sistema como base material sobre a qual se erige a superestrutura do Estado é uma simplificação contraditória, que leva à hipóstase de um grupo de poderosos capitães de indústria expressões mecânicas grosseiramente determinadas da base material como verdadeiros controladores da ordem estabelecida. (...) Na verdade, o Estado pertence à materialidade do sistema do capital, e corporifica a necessária dimensão coesiva de seu imperativo estrutural orientado para a expansão e para a extração do trabalho excedente. (...)

Entretanto, o princípio estruturador do Estado moderno, em todas as suas formas inclusive as variedades pós-capitalistas, é o seu papel vital de garantir e proteger as condições gerais de extração da mais-valia do trabalho excedente. (120-121)

Com esse papel fundamental orientado para a extração do trabalho excedente, o Estado se reveste como estrutura essencial de controle político diante das exigências internas de expansão e acumulação e dos antagonismos constantes do sistema, contribuindo dessa maneira para a sustentação e funcionamento do sistema. Portanto, sendo o Estado parte essencial da materialidade do sistema do capital, de acordo com Mészáros, deve “articular sua superestrutura legal e política” de acordo com suas próprias determinações estruturais e funções básicas. Dada essa constituição particular, afirma que a sua superestrutura legal e política pode assumir diversas formas, a depender das próprias exigências postas em diferentes contextos históricos, como por exemplo as formas “bonapartista, parlamentarista, do tipo soviético pós-capitalista” ou outras, de acordo com as circunstâncias específicas. E, ainda mais, ressalta que numa mesma e determinada estrutura socioeconômica, por exemplo a capitalista, o Estado pode mudar seu direcionamento e deixar de assumir suas funções legais e políticas de cunho liberal democrático, passando a adotar uma forma ditatorial, essencialmente demarcada pela dominação política, configurando-se assim possibilidades de mudança nos modos de comando, sem alteração da base material do sistema do capital. Por isso, conclui: “esse tipo de mudança seria inconcebível se o Estado como tal fosse apenas uma “superestrutura”. (121)

Ao referir-se à relevância desse papel totalizador do Estado, Mészáros sublinha que,

Sem uma estrutura de comando totalizadora adequada firmemente orientada para a extração do trabalho excedente, as unidades dadas do capital não constituem um sistema, mas apenas um agregado mais ou menos acidental e insustentável de entidades socioeconômicas expostas aos riscos do desenvolvimento deformado ou da fraca repressão política. (...) Sem a emergência do Estado moderno, o modo espontâneo de controle metabólico do capital não pode se transformar num sistema dotado de microcosmos socioeconômicos claramente identificáveis produtores e extratores dinâmicos do trabalho excedente, devidamente integrados e sustentáveis. (...) Paradoxalmente, é esta completa “ausência” ou “falta” de coesão básica dos microcosmos socioeconômicos constitutivos do capital devido, acima de tudo, à separação entre o valor de uso e a necessidade humana espontaneamente manifesta que faz existir a dimensão política de controle sociometabólico do capital na forma de Estado moderno. (123)

E o autor conclui:

O Estado moderno na qualidade de sistema de comando político abrangente do capital é, ao mesmo tempo, o pré-requisito necessário da transformação das unidades inicialmente fragmentadas do capital em um sistema viável, e o quadro geral para a completa articulação e manutenção desse último como sistema global. Nesse sentido fundamental, o Estado em razão de seu papel constitutivo e

permanentemente sustentador deve ser entendido como parte integrante da própria base material do capital. Ele contribui de modo significativo não apenas para a formação e a consolidação de todas as grandes estruturas reprodutivas da sociedade, mas também para seu funcionamento ininterrupto. (124-125)

Contudo, observa que esse “inter-relacionamento íntimo” também se mantém quando se considera, por outro lado, que o Estado é “inconcebível sem o capital como função metabólica”. Nesse sentido, afirma o autor que na relação recíproca entre Estado e sistema do capital, as unidades reprodutivas materiais do capital são a “condição necessária” para a forma constitutiva desse Estado, para suas transformações históricas na forma de comando político com avanços e recuos e, sobretudo, para a sua sobrevivência contínua. Assim, conforme Mészáros, “essas estruturas reprodutivas estendem sua influência sobre todas as coisas, desde os instrumentos rigorosamente repressivos/materiais e as instituições jurídicas do Estado, até às teorizações ideológicas e políticas mais mediadas de sua *raison d'être* e de sua proclamada legitimidade”. (125)

Se nesta “determinação recíproca” Estado e sistema do capital confluem em direção da expansão e acumulação, nessa relação de reciprocidade também se identifica uma “grande dissonância estrutural” entre o Estado e as estruturas reprodutivas socioeconômicas do capital. Mészáros analisa alguns aspectos fundamentais dessa dissonância que, em si, dizem respeito “à ação humana de controle o sujeito social em relação à escala cada vez mais extensa da operação do sistema do capital”. Ao referir-se a esse aspecto de controle, o autor afirma que o sistema do capital “é, na verdade, um sistema de controle *sem sujeito*. As determinações e os imperativos objetivos do capital sempre devem prevalecer contra os desejos subjetivos (...) do *pessoal* controlador que é chamado a traduzir esses imperativos em diretrizes práticas”. (125)

Observa, nesse sentido, que os indivíduos ocupantes dos altos cargos e escalões de comando no sistema, sejam eles “capitalistas privados ou burocratas do partido”, somente podem ser considerados como “personificações do capital, independente de seu maior ou menor entusiasmo, como indivíduos particulares, ao pôr em execução os ditames do capital”. Significa dizer, como indivíduos particulares são representantes diretos do sistema, sendo a eles atribuídos papéis de caráter personalizados que devem ser encarnados, assumidos e realizados de forma a atender as perspectivas e exigências próprias desse sistema. Ou seja, como agentes “controladores” têm que executar as próprias regras da ordem estabelecida de expansão e acumulação e, nessa medida, são agentes “controlados” pelo sistema,

significando dessa maneira que não existe “qualquer representante humano autodeterminante no controle do sistema”. (126) Portanto, é nessa relação de sujeição que se configura o “controle sem sujeito”, na qual os controladores passam a ser controlados pelas “exigências fetichistas do próprio sistema do capital”, assumindo individualmente o papel de personificações do capital que, segundo Mészáros, na realidade, configura uma posição de “pseudo-sujeito”.

À medida que nesse sistema, conforme analisa Mészáros, coexiste a separação entre produção e controle, “a função de controle assume uma existência à parte, devido ao imperativo de subjuguar e manter permanentemente sob sujeição os produtores, apesar de seu *status* formal de “trabalho livre”. Todavia, nessa direção voltada para a sujeição e controle dos trabalhadores, o capital, não podendo omitir que “o fator material da produção não pode deixar de ser o sujeito real da produção”, ele necessita “de personificações que façam a mediação (e a imposição) de seus imperativos como ordens conscientemente exequíveis sobre o sujeito real, potencialmente o mais recalcitrante, do processo de produção”. E é nesse processo que os agentes controladores devem tornar-se obedientes e dependentes dos imperativos e mecanismos de controle desse sistema, no sentido de impedir a destruição da sua coesão como “sistema reprodutivo viável”. (126)

Diante dessa contradição, como acentua Mészáros, o Estado assume um papel fundamental pois a ele cabe a função de controle da “recalcitrância e rebelião potencial” pelos meios jurídicos e políticos, que tanto podem assumir feições de dissuasão, como de utilização de meios paliativos, a exemplo dos mecanismos de segurança social, efetivando, desse modo, o controle dos antagonismos continuamente gerados e das graves consequências sociais advindas do “mecanismo socioeconômico produtor de pobreza”. (126) Entretanto, adverte que mesmo o Estado oferecendo ao sistema a garantia de controle através desses meios legais, não é capaz de eliminar totalmente os antagonismos porque são constituintes da própria natureza do capital. A esse respeito afirma:

a recalcitrância é reproduzida diariamente através das operações normais do sistema; nem os esforços mistificadores de estabelecimento de “relações industriais” ideais seja pela “engenharia humana” e pela “administração científica”, seja pela indução dos trabalhadores à compra de meia dúzia de ações, tornando-se assim “co-proprietários” ou “parceiros” na administração do “capitalismo do povo” etc., nem a garantia dissuasória do Estado contra a potencial rebelião política podem eliminar completamente as aspirações emancipatórias (autocontrole) da força de trabalho. (127)

Dessa maneira, quanto à dimensão do controle evidencia-se uma grande contradição que, de acordo com Mészáros, “escapa à combinação da competência das personificações do capital, dentro das unidades de produção, com a intervenção potencial do Estado, em sua própria esfera (...) que objetivamente se intensifica entre os imperativos materiais do capital (...) sobre o que mais importa: o próprio processo de produção”. Diante disso, afirma que a base dessa contradição encontra-se “na tendência a uma crescente *socialização da produção* no terreno global do capital”. Trata-se de um processo através do qual são transferidas para os produtores algumas “potencialidades de controle”, nos limites da ordem estabelecida, que introduzem perspectivas e possibilidades de “aguçar ainda mais a incontrolabilidade do capital”. Nesses termos, à medida que se processa a tendência à socialização da produção, o que vem acentuar o antagonismo fundamental da centralização da apropriação privada individual, sobressai a dissonância entre as “estruturas reprodutivas materiais do capital e a sua formação de Estado”, que se verifica, segundo Mészáros, porque “o Estado apesar de sua grande força repressiva é totalmente impotente para remediar a situação, não importando o grau de autoritarismo da intervenção pretendida. Neste aspecto, não existe ação política remediadora concebível em relação à base socioeconômica do capital”. Assim, o autor analisa que as contradições inerentes ao sistema do capital, devido sobretudo à socialização da produção, se, por um lado, afetam o capital como “sistema reprodutor”, por outro lado, de forma paradoxal elas resultam do “maior trunfo do sistema do capital: um processo de avanço produtivo dinâmico ao qual é impossível o capital renunciar sem enfraquecer sua própria força produtiva e a concomitante legitimidade”. (127) Por isso, afirma que a dissonância estrutural referida tende a permanecer no sistema do capital.

O outro aspecto fundamental relativo à dissonância estrutural aparece, segundo o autor, no “relacionamento contraditório entre o mandato totalizador do Estado e sua capacidade de realização”, no sentido de manter o “avanço do “todo” na dinâmica variável da acumulação e expansão” (128), enquanto exigência da determinação totalizadora do sistema. Nesse campo, sublinha como problema constituinte no próprio sistema do capital que “o “conjunto” forçosamente sustentado pelo Estado não pode abranger a totalidade das unidades socioeconômicas reprodutivas existentes do capital”. Analisa que essa contradição se reflete no fato da emergência e consolidação dos capitais nacionais, bem como quanto à realidade das próprias “interações de Estados nacionais”, em muitos casos “desastrosamente

conflitantes”, na busca de afirmar os “interesses de seus capitais nacionais”. Demonstra que isso “significa também que os capitais nacionais, em todas as suas formas conhecidas de articulação, estão inextricavelmente entrelaçados aos *Estados nacionais* e se baseiam no apoio destes, sejam eles dominantes e imperialistas, ou, ao contrário, estejam sujeitos à dominação de outros capitais nacionais e seus respectivos Estados”. (128) Assim, afirma que o Estado como estrutura abrangente de comando político

não pode ser nem abrangente nem totalizador no grau em que “deveria ser”, pois em nossos dias isto não está de acordo com o nível já atingido de integração sociometabólica, muito menos com o exigido para livrar a ordem global de suas crescentes dificuldades e contradições. Ainda hoje não há nenhuma evidência de que esta profunda dissonância estrutural possa ser remediada pela formação de um sistema global do capital, capaz de eliminar com sucesso os antagonismos reais e potenciais da ordem sociometabólica global estabelecida. As soluções substitutivas propostas no passado na forma das duas guerras mundiais iniciadas em nome de uma nova configuração das linhas então vigentes das relações hegemônicas de poder só nos fazem lembrar a catástrofe. (131)

Desse modo, Mészáros sinaliza que a dissonância estrutural entre as “estruturas de reprodução material do capital e sua 'estrutura totalizadora de comando político' ‘os diversos Estados nacionais com sua individualidade 'intranscendível' só pode ser um prenúncio do agravamento dos antagonismos e da necessidade de grandes batalhas, em completa oposição às previsões ilusórias dos setores do capital temporariamente mais favorecidos’”. (244) Para o autor, essa “individualidade” é uma “determinação negativa” que não pode ser alterada, à medida que nos diversos espaços de reprodução material os capitais se encontram em contínua oposição uns com os outros e em processo de luta por seus interesses particulares, configurando uma luta voltada “para a dominação total em seu próprio território e além de suas fronteiras nacionais”. (244)

Essa dimensão negativa assume prevalência no sistema do capital expressando-se significativamente tanto na esfera da reprodução como no âmbito político, “internamente e por meio das relações conflituosas entre os Estados”. (245)

Desse modo, com a prevalência acentuada das individualidades dos Estados nacionais, esse Estado do sistema do capital “continua a ser até hoje apenas uma 'idéia reguladora' kantiana, apesar de todos os esforços despendidos, (...) para torná-la real na forma de uma rede internacional de instituições econômicas e políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional à OECD, ao GATT e à ONU”. (244) Nesse sentido, nos desiguais e contraditórios processos de

desenvolvimento, os “Estados particulares do sistema do capital em suas variedades capitalistas e pós-capitalistas afirmam (alguns com maior e outros com menor sucesso) os interesses de seus capitais nacionais”, e não se percebe, conforme acentua Mészáros, qualquer tendência à realização da perspectiva kantiana de um Estado regulador capaz de solucionar de forma permanente todos os conflitos, ou seja, a idéia de um Estado como “meio da paz perpétua” que “deveria pressupor o sucesso na superação de todos os antagonismos internos dos constituintes conflitantes do capital global”. (130) Sobre essas questões da particularidade do sistema do capital como “forma de controle sociometabólico”, seus limites estruturais e a regulação do Estado moderno, nos debruçaremos a seguir.

3. Limites estruturais de controle e regulação social

No sistema do capital, mesmo o Estado como 'estrutura de comando político' oferecendo alguma garantia de controle diante dos antagonismos, contradições e conflitos, conforme acentuado anteriormente por Mészáros, eles persistem e continuamente se manifestam nos diferentes contextos históricos em razão de serem constitutivos da própria natureza do capital. Observa que esses antagonismos estão presentes em todas as situações da falta de unidade entre as 'estruturas internamente fragmentadas' do sistema do capital, nas quais o papel do Estado é fundamental ao exercer diversas funções tanto nos espaços nacionais como nos internacionais, no sentido maior de garantir a proteção da produtividade e equilíbrio do sistema.

Dessa forma, o autor sublinha que não tem sustentação o conceito de “equilíbrio de forças” defendido pela teoria social burguesa como “ideal insuperável, quando, de fato, a qualquer momento isto poderá resultar na imposição/aceitação da relação vigente de forças, ao mesmo tempo que se busca a sua derrubada, assim que as circunstâncias permitirem”. Nesse sentido, acentua que a proposição máxima, no sentido hobbesiano, do “*bellum omnium contra omnes* é o também insuperável *modus operandi* do sistema do capital”, vez que “ele está estruturado de maneira antagônica das menores às mais abrangentes unidades socioeconômicas e políticas”. (114)

E, ainda, esse sistema de controle sociometabólico devido a esse 'princípio estruturador interno antagônico' “está sujeito à lei absoluta de *desenvolvimento desigual*, que, sob a regra do capital, vigora numa forma em última análise destrutiva” (114), e assim deve permanecer em todas as formas de 'controle sociometabólico humanamente viáveis', inclusive a socialista, pois implica considerar que ela também pode “colaborar para um verdadeiro avanço na produtividade”. No sistema do capital esse desenvolvimento desigual “está inextricavelmente atado tanto à cegueira como à destrutividade”. (114)

Quanto à cegueira, justifica que esse sistema “deve impor seu poder de maneira cega, devido à necessária exclusão dos produtores do controle”, sob a forma de sujeição e alienação da força de trabalho, condição ineliminável do sistema de controle do capital. E quanto à destrutividade presente em todo o processo de desenvolvimento do capital, inclui como aspectos visíveis no sistema tanto os relativos à falência ou desaparecimento de “unidades socioeconômicas mais fracas” subjacentes ao processo de centralização e concentração do capital, como ao desperdício crescente identificado “como um câncer do sistema”, principalmente nos países avançados, vinculado “à criação e à satisfação de apetites artificiais” (114, nota 16), desconsiderando sobretudo a necessidade de legitimação das condições mais essenciais da sobrevivência humana, restringidas em função de prevalecer a estratégia de viabilizar a máxima acumulação e expansão do capital. Analisa que a predominância de criação e manipulação de “apetites artificiais” se expande porque

a administração da demanda deve estar subordinada aos imperativos do valor de troca que se expande. Se as necessidades reais dos indivíduos couberem nos limites desse valor de troca de maneira vantajosa para o sistema (com sua necessidade de bens produzidos em massa para serem distribuídos com a eficácia máxima do mercado global), elas podem ser correspondidas ou pelo menos consideradas legítimas; se assim não for, deverão ser frustradas e substituídas por qualquer coisa produzida em conformidade com o imperativo da expansão do capital. (280)

Assim, para Mészáros, esse caráter destrutivo do capital, que qualifica como a “destrutividade fundamental da incontrolável acumulação do capital e da sujeição da carência humana aos imperativos da contínua expansão dos valores de troca”, (212) se evidencia de forma ampliada, pois é uma dimensão constitutiva de seu processo de desenvolvimento, sendo desse modo “parte da normalidade do sistema”, tanto na fase histórica de sua ascensão como por ocasião das crises cíclicas, sob a “forma de falência do excesso de capital acumulado” encontrado substancialmente no desperdício “atrelado à

criação e à satisfação de apetites artificiais”. Contudo, afirma que a destrutividade do sistema não se esgota inteiramente com “os custos do progresso aceitos sem questionamento” e considerados pelos defensores do capital como saudáveis porque espelham o “avanço pela competição”, pois assume paulatinamente formas bastante graves “ameaçando a própria sobrevivência da humanidade, conforme a ascendência histórica do capital como ordem metabólica global se aproxima do fim”. E conclui: em virtude das “contradições que emergem do necessariamente contestado controle da *circulação global*, o desenvolvimento desigual só pode trazer o desastre implacável sob o sistema do capital”.(114, nota 16)

Assim, diante desses argumentos, assegura que:

prever uma resolução global, legítima e sustentável dos antagonismos do sistema do capital, seria necessário primeiro acreditar no conto de fadas da eliminação para todo o sempre da lei do desenvolvimento desigual das questões humanas. Mesmo que fosse viável, um Governo Mundial e o correspondente sistema estatal não seria a solução. Nenhum sistema global deixa de ser explosivo e, em última análise, autodestrutivo se for antagonicamente estruturado até o seu núcleo central. Em outras palavras: ele não deixará de ser instável e essencialmente explosivo se, como sistema abrangente de controle sociometabólico, for constituído de microcosmos dilacerados pelo antagonismo interno devido a conflitos de interesse irreconciliáveis, determinados pela separação radical entre produção e controle, que é alienado dos produtores.(114-115)

Quanto a essa questão, enfatiza ainda que devido à dimensão de antagonismo interno do sistema, a “Nova Ordem Mundial é uma fantasia absurda ou uma camuflagem cínica planejada para projetar os interesses hegemônicos dos poderes capitalistas preponderantes como aspiração universalmente benéfica e moralmente recomendável da espécie humana”.(114)

O nível necessário de ações corretivas e remediadoras no sistema do capital é, portanto, condição ineliminável para o funcionamento desse sistema. Nesse contexto, de fato, a ação corretiva do Estado através dos mecanismos burocráticos e legais de seu sistema administrativo é de grande importância para atenuar as condições contraditórias e antagônicas e, essencialmente, contribuir com a dinâmica do processo de acumulação e expansão do capital. Sendo assim, Mészáros afirma que esse “Estado moderno e a ordem reprodutiva do capital são mutuamente correspondentes”. (127) Assim, o funcionamento do sistema do capital não pode prescindir das ações corretivas e remediadoras do Estado face aos determinantes estruturais desse sistema.

No entanto, segundo Mészáros, “o aspecto mais problemático do sistema do capital, apesar de sua força incomensurável como forma de controle sociometabólico, é a total incapacidade de *tratar as*

causas como causas, não importando a gravidade de suas implicações a longo prazo”. (175) Segundo o autor, essa é uma dimensão estrutural do sistema que, estando essencialmente voltado para a expansão, necessita buscar respostas e soluções diante dos contínuos antagonismos e contradições que se interpõem e são gerados em sua estrutura.

Nesse sentido, na função determinante de controle do metabolismo social o capital “não pode tolerar a intrusão de qualquer princípio de regulação socioeconômica que venha restringir sua dinâmica voltada para a expansão” e, sendo assim, qualquer modificação necessariamente deve se adequar ao seu “quadro estrutural predeterminado”.

Assim, a expansão não é somente “uma *função econômica relativa*”, ou seja, priorizada em determinados momentos e circunstâncias e repelida em outras, mas “uma maneira *absolutamente necessária*, de deslocar as contradições que emergem no sistema do capital, de acordo com o imperativo de evitar, como praga, as causas subjacentes. Os fundamentos causais que auto-impelem o sistema não podem ser questionados sob hipótese alguma”. É por essa razão que, segundo Mészáros, quando se evidenciam os problemas, eles devem ser encarados e tratados como “disfunções temporárias”, e assim atenuados diante do “imperativo da reprodução expandida”, não havendo, portanto, “*alternativa alguma* para a busca da expansão a todo custo em todas as variedades do sistema do capital”.(176)

No interior desse sistema, consubstancia-se continuamente o “deslocamento das contradições”, pois, conforme acentua Mészáros, quando ocorrem falhas ou empecilhos no livre curso do crescimento econômico, estes são diagnosticados em termos do “raciocínio circular, que evita as causas subjacentes e apenas acentua suas consequências”, considerando apenas que “o crescimento atual não é suficiente”. Desse modo, o tratamento dos problemas e de todas as dificuldades é restrinido aos seus “*efeitos e consequências*” através de ajustes e modificações parciais que, sem questionar os fundamentos causais, propiciem possibilidades imediatas de remediar-los e corrigi-los viabilizando o funcionamento do sistema. Essa incapacidade do capital de “tratar as causas como causas (...) é a sua própria fundamentação causal: uma verdadeira *causa sui perversa*”.(176)

Observa ainda Mészáros que, em função desse limite intrínseco e essencial de não tratar as

causas como causas, no modo de controle do metabolismo social é desconsiderada a possibilidade de futuro e, assim, “o sistema do capital está encerrado no círculo vicioso do curto prazo”. E nosso autor acrescenta: “Esta é a razão por que o capital é incompatível com qualquer tentativa de planejamento abrangente, mesmo quando este se mostre avassaladoramente necessário no problemático relacionamento de empresas capitalistas globais”. (175) Certamente daí deriva a prevalência de “mudanças apenas no plano dos *efeitos manipuláveis*, deixando inalteradas suas bases causais historicamente há muito estabelecidas”. (176) Isso demonstra a particularidade desse sistema de controle que, considerando essencialmente as exigências e determinações atuais de livre expansão, reforça de forma crescente a possibilidade de contínuas reestruturações temporais diante das dificuldades e contradições e, sobretudo, a reafirmação impositiva dessa livre expansão, tornando assim a “restauração uma parte constituinte da dinâmica normal do sistema do capital”. (177) Nessas condições, portanto, conforme afirma nosso autor, enquanto permanecer “a paralisante temporalidade restauradora do capital e enquanto o passado com sua inércia amortecedora continuar dominando o presente”, continuarão sendo eliminadas “as chances de uma ordem futura qualitativamente diferente”. (178) A questão fundamental da “negação do futuro” determina, segundo o autor, que

a inalterável temporalidade do capital é a posteriori e retrospectiva (...) pois o único “futuro” admissível já chegou, na forma dos parâmetros existentes da ordem estabelecida bem antes de ser levantada a questão sobre “o que deve ser feito”. (...) Tudo o que pode ser em certo sentido já foi. Assim, quando se exaltam as virtudes da “privatização”, não se considera correto nem adequado perguntar: que problemas levaram inicialmente à recém-deplorada condição da nacionalização que agora deve ser invertida para estabelecer o futuro status quo ante? (...) O resultado é que, diante disso, as mudanças econômicas importantes, mas na realidade marginais, limitam-se apenas a alguma operação de salvamento de setores insolventes do capital, precisamente porque o quadro estrutural e a estrutura de comando do próprio sistema permanecem inalterados. (177)

Desse modo, Mészáros analisa que nos termos da 'temporalidade reativa e retroativa do capital' a mudança só pode ser conduzida quando “assimilada à rede de determinações estruturalmente já dada”. Nessas condições, portanto, assevera o autor que as mudanças reduzem-se ao campo de:

alteração e melhoria limitadas do que já está determinado. A mudança deve ser produzida pela inovação estritamente instrumental, que se pressupõe obviamente benéfica. (...) É por isso que as verdadeiras mudanças qualitativas são inaceitáveis (...) pois colocariam em risco a coesão de ordem estrutural aceita. A quantidade reina absoluta no sistema do capital, de acordo com a sua temporalidade retroativa. (176-178)

Desse modo, esse tipo de mudança prevalecente no sistema do capital limitado aos 'efeitos e consequências' fundamentalmente qualifica um tratamento restritivo dos problemas, ou seja,

privilegia a esfera de ação emergencial, deixando em aberto as condições essenciais de mudanças qualitativas.

As exigências de expansão e as relativas aos custos de “expansão lucrativa” e de “eficiência econômica”, predominam nas alterações a serem buscadas em termos essencialmente quantitativos. Com isso tem-se nessa dinâmica do sistema do capital duas ordens de exigências profundamente articuladas sob a base fundamentalmente quantitativa: a expansão como determinação estrutural, que é projetada “como extensão direta do que existe”, e o custo, que “deve ser avaliado de maneira mecanicamente quantificável”. Nessa dimensão, “conseqüentemente, a idéia de que a defesa da expansão poderia trazer custos proibitivos, não em termos financeiros prontamente quantificáveis, mas no plano das considerações *qualitativas* (...) é forçosamente inadmissível pelo modo de funcionamento do sistema do capital” (179), visto que poderiam ser capazes de propiciar riscos ou prejuízos na ordem estabelecida.

Desse modo, os limites circunscritos na forma de tratar a causalidade e o tempo no sistema do capital configuraram, conforme afirma Mészáros,

que as mais profundas determinações causais do capital confinam as ações viáveis de correção do sistema aos efeitos e consequências estruturalmente assimiláveis, segundo a natureza do capital como inalterável causa sui. Com isso, elas também projetam a sombra da total incontrolabilidade quando a perversa derrubada do relacionamento entre relativo e absoluto já não pode mais ser mantida. Tratar o relativo historicamente produzido e limitado (ou seja, a ordem estrutural do capital) como absoluto intranscendível, e as condições absolutas da reprodução sociometabólica e a sobrevivência do ser humano como relativo prontamente manipulável. (179)

Para Mészáros, portanto, essa forma de ação corretiva é constituinte da própria natureza do capital. Aduz que no curso do desenvolvimento histórico “o capital progressivamente supera resistências que encontra e adquire um 'poder soberano' para dominar todas as facetas do processo de reprodução societária”. Cita Marx para definir esse processo:

o processo no qual o dinheiro ou valor-para-si-mesmo originalmente se torna capital pressupõe a acumulação primitiva pelo proprietário do dinheiro ou das mercadorias, que ele alcançou ainda como um não-capitalista, quer seja pela economia ou pelo seu próprio trabalho etc. Portanto, apesar de os pressupostos para a transformação do dinheiro em capital aparecerem como pressupostos dados e externos para a emergência do capital, tão logo se transforma em capital, cria seus próprios pressupostos, a saber, a posse das condições reais para a criação de novos valores de troca pelo seu próprio processo de produção. Esses pressupostos, que originalmente aparecem como pré-requisitos de seu devir, e que portanto não poderiam surgir de sua ação como capital, agora aparecem como resultados de sua própria realização, como realidade, como originados por ele, não como condições de sua emergência, mas como resultados de seu próprio ser.”

E, com essa compreensão, Mészáros conclui:

é assim que o capital se torna verdadeiramente causa sui (“sua própria causa”), reproduzindo-se como um poder que deve ser transcendido em todos os seus aspectos devido precisamente ao seu poder auto-constituinte (...) de causa sui. (...) O que de fato está em jogo é o processo de auto-constituição circular do capital e autoreprodução ampliada em sua forma mais desenvolvida. (711-712)

Essas são questões de maior importância que põem em relevo a configuração dos limites relativos e absolutos no sistema do capital. Os limites relativos desse sistema, segundo Mészáros, “são os que podem ser superados quando se expande progressivamente a margem e a eficiência produtiva (...) da ação socioeconômica, minimizando por algum tempo os efeitos danosos que surgem e podem ser contidos pela estrutura causal fundamental do capital”. Por outro lado, de forma contraposta, “a abordagem dos limites absolutos do capital inevitavelmente coloca em ação a própria estrutura causal”. Dessa forma, a ultrapassagem desses limites, conforme o autor, “exigiria a adoção de estratégias reprodutivas que, mais cedo ou mais tarde, enfraqueceriam a viabilidade do sistema do capital em si”. (175) Esse fato é que vai dar sustentação à alternativa desse sistema em operar de forma restrita através de ações retificadoras e corretivas, circunscritas no âmbito dos efeitos e consequências.

Tudo isso nos permite compreender que o sistema do capital tem como imperativo os objetivos de expansão para manter e assegurar a extração extensiva do trabalho excedente que corresponde, como afirma Mészáros, à sua própria natureza, e de forma estendida o poder de controle e regulação das condições de reprodução social, das ações humanas, tende a permanecer circunscrito e reforçado no sentido de manter a ordem dominante estabelecida. Nesse processo, portanto, é que se caracterizam, como vimos, os ajustes corretivos e a ação específica do Estado em estreita correspondência com a própria fundamentação causal do sistema, de tratar os problemas em seus *efeitos e consequências e não as causas como causas*, e que se constitui como limite intrínseco do capital, operando, desse modo, contínuas reestruturações temporais.

4. Os limites absolutos no sistema do capital

Hoje, no cenário da crise estrutural do sistema do capital, essa crise, segundo Mészáros, “não está confinada à esfera socioeconômica, (mas) se revela como uma verdadeira *crise de dominação em geral*” (800), manifesta e identificada “em suas várias dimensões internas, bem como nas instituições políticas”. Assim, expressa de forma significativa a própria ‘ativação dos limites absolutos’ desse sistema. Para o autor, todo sistema de controle do metabolismo social tem seus limites “intrínsecos ou absolutos”, e estes não podem ser transpostos “sem que modo de controle prevalecente mude para um modo qualitativamente diferente”. (216)

Contudo, afirma que no sistema de controle do capital, estruturado antagonicamente, os parâmetros e princípios orientadores de seu funcionamento estando voltados para garantir a “subordinação permanente do trabalho ao capital (...) qualquer tentativa de mudar essa subordinação estrutural deve ser tratada como tabu absoluto”. (217) Decorrem daí, segundo o autor, as exigências imperativas de reforçar continuamente o seu modo de funcionamento e de restringir ao máximo as ‘margens de ajustes aceitáveis’, no sentido de manter a estabilidade e a ordem estabelecida. Para isso é necessariamente essencial a ‘superposição de camadas artificiais de complexidade’, as personificações do capital e as suas instituições organizativas e produtivas, com a função de respeitar e imprimir nas diversas práticas reprodutivas os interesses, premissas e antagonismos fundamentais do sistema. Observa, por exemplo, as contínuas racionalizações operadas pelas personificações do capital, de que “não há alternativa” e da “complexidade insuperável” do sistema, diante dos limites superpostos e dos antagonismos intrínsecos que põem em jogo as ‘premissas opressivas’ e seus determinantes antagônicos no controle do metabolismo social.

Com o aprofundamento da crise estrutural, conforme Mészáros, marcada pelo final da ascensão histórica do capital, “a questão decisiva é o fato de que (...) seu domínio agora se estende aos bolsões mais distantes e anteriormente isolados do planeta”, vindo a ativar os limites absolutos do sistema. Desse modo, argumenta que “com o relacionamento do modo de reprodução social do capital à causalidade e ao tempo (...) a margem de deslocamento das contradições do sistema se torna cada vez mais estreita e suas pretensões ao inquestionável *status de causa sui*, visivelmente absurdas”. (219) Sob essas bases, acentua que diante da crise duas questões devem ser enfatizadas tendo em vista “evitar

possíveis mal-entendidos e ilusões de falso otimismo com relação à saída da crise”:

Em primeiro lugar, deve-se enfatizar que a expressão “limites absolutos” não implica algo absolutamente impossível de ser transcendido, como os apologistas da “ordem econômica ampliada” dominante tentam nos fazer crer para nos submeter à máxima do “não há alternativa”. Esses limites são absolutos apenas para o sistema do capital, devido às determinações mais profundas de seu modo de controle sociometabólico. Em segundo lugar, (...) é preciso fazer a ressalva de que não devemos imaginar que o incansável impulso do capital em transcender seus limites deter-se-á de repente com a percepção racional de que agora o sistema atingiu seus limites absolutos. Ao contrário, o mais provável é que se tente tudo para lidar com as contradições que se intensificam, procurando ampliar a margem de manobra do sistema do capital em seus próprios limites estruturais. No entanto, como as fundamentações causais responsáveis pela ativação dos limites absolutos desse modo de controle não podem ser discutidas, e muito menos adequadamente resolvidas dentro de tais limites, a correção de alguns problemas mais explosivos (...) tende a ser procurada de outras formas. Essa correção ocorrerá por meio da manipulação dos obstáculos encontrados, estendendo-se ao extremo as formas e os mecanismos do intercâmbio reprodutivo no plano de seus efeitos limitadores, hoje deplorados até pelos capitães da indústria. (220)

Assim, as exigências imperativas de proceder reformulações e ajustes diante dos problemas e antagonismos não podem ultrapassar os seus efeitos e consequências, evidenciando-se, portanto, a prioridade de manutenção da ordem econômico-social. Para Mészáros, nesse sistema do capital a contradição mais grave se verifica “entre a impossibilidade de impor restrições internas a seus constituintes econômicos e a necessidade atualmente inevitável de introduzir grandes restrições”, caracterizando substancialmente um “círculo vicioso”. Decorre daí, portanto, a prevalência das ações corretivas, configurando-se como saída diante do quadro de ativação dos limites absolutos, segundo o autor, a investida na “dimensão política do sistema (...) ajustada aos limites estruturais do sistema global do capital” (220), através da ação corretiva do Estado.

O autor analisa, nesse contexto de crise estrutural, quatro questões fundamentais que, segundo ele, caracterizam a ativação desses limites absolutos: o antagonismo entre o capital transnacional e os Estados nacionais, o impacto das práticas produtivas do capital “avançado” sobre o ambiente natural gerando a sua degradação, a liberação das mulheres e o desemprego crônico. Apesar dessas quatro questões apresentarem delineamentos específicos no sistema do capital, elas, em si, expõem traços comuns constitutivos desse sistema, diretamente relacionados à sua dinâmica expansiva.

Nesse sentido, conforme Mészáros, como limites absolutos “foram constituintes positivos da expansão dinâmica e do avanço histórico do capital”, e assim configuraram-se como “tipos dinâmicos de relacionamento expansionista manifestos no passado”, apresentando, dentre outros exemplos, a “reprodução ampliada (...) não apenas de seus próprios recursos materiais e de suas condições de

intercâmbio e controle do metabolismo, mas também do prodígio crescente da força de trabalho verdadeiramente produtiva e, nos parâmetros do capital, lucrativamente sustentável". (227) Nos limites desse texto deter-nos-emos, em linhas gerais, sobre as quatro questões apresentadas que, segundo ele, representam "um *impedimento atuante* para a acumulação tranquila do capital e o funcionamento futuro do sistema global do capital". (227)

1. O antagonismo entre o capital transnacional e os Estados nacionais

Mészáros assevera que a questão do antagonismo entre o capital transnacional e os Estados nacionais está articulada a três contradições fundamentais que existem entre:

(1) monopólio e competição; (2) a crescente socialização do processo de trabalho e a apropriação discriminatória e preferencial de seus produtos (por várias personificações do capital de capitalistas privados às auto-eternizadoras burocracias coletivas); e (3) a divisão internacional do trabalho e o impulso irreprimível para o desenvolvimento desigual, que, portanto, deslocam necessariamente as forças preponderantes do sistema global do capital (no período posterior à Segunda Guerra Mundial, basicamente os Estados Unidos) para a dominação hegemônica. (222)

A defesa contínua dos países capitalistas dominantes de seus interesses econômicos "como combativa entidade nacional" sempre se impôs tanto no período de ascensão do capital como na época recente, tanto é que, como assinala o autor, estabeleceram e continuam a funcionar suas "poderosas companhias" pelos diversos países do mundo. Esclarece que são conhecidas como multinacionais, mas na verdade são "corporações transnacionais" exercendo o domínio "das empresas capitalistas de uma nação mais poderosa sobre as economias locais em perfeita sintonia com as determinações e os antagonismos mais profundos do sistema do capital global". (229) E, nessa direção de domínio, as nações capitalistas dominantes lançam mão de todos os meios disponíveis, "pacíficos enquanto possível, mas recorrendo à guerra se não houver outra forma", na defesa irrestrita de seus interesses e de suas relações de poder. No entanto, no percurso à centralização e concentração do capital se interpõem graves antagonismos entre as potências dominantes,

que tendem a se intensificar (...) não apenas porque o imaginado "nacionalismo econômico positivo" dos Estados Unidos já esteja gerando respostas nada positivas na Europa ocidental, no Japão e no Canadá, mas também porque grandes diferenças de interesse produzem conflitos cada vez mais incontroláveis até entre os membros da Comunidade Européia (...) há muito estabelecida. (232)

Desse modo, argumenta que a superação das contradições e antagonismos em termos de interesses econômicos e de soberania via "conciliação" não podem ser realizadas, "mesmo que por

meio de maciça intervenção estatal (...) devido às deficiências estruturais do sistema e à consequente ativação dos limites absolutos do capital na fase atual de desenvolvimento histórico". (235) Quanto a essa questão, acentua ainda que devido à dissonância entre o Estado e as estruturas de reprodução material, a pressuposição da possibilidade de resultados conciliatórios é praticamente impossível. Diante disso, aduz que a própria "teoria burguesa em todas as suas formas deve apenas pressupor a existência dos poderes idealmente corretivos do Estado". (234) Ou seja, diante dos limites e contradições intrínsecos do sistema não é possível atingir resultados que contemplem uma dimensão harmoniosa dos interesses e dos poderes dos Estados dominantes historicamente constituídos.

Nesse sentido, Mészáros indica que as contradições assumiram grandes proporções no século XX com a expansão global do capital e a sua transformação monopolista, apesar de ter sido possível eliminar algumas contradições específicas "estendendo os limites extremos da escala de operações do capital aos cantos mais remotos do planeta". Esse deslocamento das contradições com a expansão imperialista não diminuiu a competição e as lutas por domínio, dado o agravamento de interesses antagônicos e das acentuadas tensões e conflitos que se sucedem no interior do sistema. Sob essas bases, para o autor,

A idéia de que a difusão harmoniosamente coordenada de monopólios 'cientificamente planejados e administrados' pelo mundo inteiro, na forma de "globalização" universalmente benéfica poderia mostrar a saída desse conjunto de antagonismos (...) é tão absurda quanto a projeção de que alguns monopólios de um Estado hegemonicamente dominante poderiam controlar de modo permanente todo o sistema do capital. (240)

Isto porque, à medida que se pronuncia cada vez mais a expansão monopolista do capital e se consolidam as corporações monopolista, as contradições se acentuam na forma de "competição pelo domínio e (...) colisão entre interesses antagônicos".

Por outro lado, assegura que no sistema do capital a impossibilidade da competição prevalecer sob a forma instrumental do "mercado livre", ou de chegar ao domínio indiscutível do monopólio, acuando permanentemente todos os campos da produção e da distribuição" (241), evidencia as grandes contradições do sistema tanto no campo da reprodução material como no da política. Na realidade, segundo o autor, a questão das "individualidades", fortemente estabelecida nos interesses específicos, "impõe seus limites negativos fundamentalmente insuperáveis até mesmo à maior das gigantescas corporações monopolistas (ou semimonopolistas) e também aos Estados nacionais mais poderosos".

(241) Desse modo, afirma não haver saída frente a essas restrições que, “contaminadas pela contingência” e sofrendo de instabilidade incurável”, limitam a base material do sistema do capital.

Nessas condições de polarização entre a “contingência” das questões e efeitos imediatos e a “instabilidade” de interesses antagônicos, as tentativas de ultrapassar as restrições estruturais, segundo assinala Mészáros, se verificam a partir da “inexorável tendência para a socialização cada vez maior da produção, inseparável da divisão e da combinação internacionais do trabalho, igualmente crescentes sob o domínio de gigantescas empresas transnacionais”. (241) Esclarece que por isso ocorre a utilização pelos poderes dominantes de todos os meios na direção de condenar e subjugar “a recalcitrância real e potencial das minorias nacionais”. No entanto, assinala que no quadro atual a perspectiva de “monopólios universalmente prevalecentes que poderiam afirmar seus interesses no quadro de uma economia global plenamente integrada é desprovida de qualquer racionalidade”. (241) E, assim, afirma que nessas circunstâncias de integração global da economia,

os desenvolvimentos monopolistas duradouros teriam de estar assegurados sobre uma base até impossível de imaginar e muito menos de realizar, pois, pela própria natureza dos empreendimentos rivais e mutuamente exclusivos que empurram na direção do estabelecimento de monopólio abrangente, quanto maior a escala de operações, maior a intensidade das lutas. (242)

Assim, no processo prevalecente, nosso autor aponta para a tendência de prosseguir uma maior concentração e centralização do capital com problemas e lutas mais intensas, contrariando as expectativas associadas ao longo período da “expansão transnacional e globalização pacífica”.

2. Degradação do ambiente natural

Com relação às questões ambientais, o autor defende que os problemas não podem ser visualizados e restringidos aos seus 'sintomas e efeitos', conforme vêm sendo abordadas nos “círculos oficiais”, visto que englobam “todos os aspectos vitais das condições de reprodução sociometabólica”,

desde a alocação perdulária de recursos (renováveis ou não renováveis) ao veneno que se acumula em todos os campos em detrimento de muitas gerações futuras; e isso, não apenas sob a forma do irresponsável legado atômico para o futuro (tanto armamentos como usinas de energia), mas também no que diz respeito à poluição química de todo tipo, inclusive a da agricultura. (222)

No período de ascensão histórica do capital, devido à “capacidade do sistema de ignorar a causalidade espontânea e o ritmo da natureza que circunscreviam e “fechavam as formas de satisfação dos seres humanos”, foram atingidos progressos significativos em termos de aumento de “poder de

produção” do capital. Todavia, segundo Mészáros, como “esse progresso teria de ocorrer de forma alienada sob o domínio da objetividade reificada”, tendo em vista suas determinações de crescente expansão e acumulação, no qual a ciência e a tecnologia teriam de estar subordinadas a essas determinações, “o intercâmbio reprodutivo entre humanidade e natureza teve que se transformar no oposto”. Argumenta que “a postura arbitrária de auto-afirmação do capital a suas determinações objetivas de causalidade e tempo poderá resultar numa colheita amarga à custa da humanidade”. (254) Isto porque a “dimensão causal da sobrevivência humana é perigosamente desconsiderada” (e) somente a manipulação retrospectiva da reação aos sintomas e efeitos é compatível com a permanência do domínio da *causa sui* do capital”. (223) Nesse sentido, por todas essas razões, afirma que a ciência e a tecnologia “só poderão ser utilizadas a serviço do desenvolvimento produtivo se contribuírem diretamente para a expansão do capital e ajudarem a empurrar para mais longe os antagonismos internos do sistema”. (254)

Diante da abrangência expressa dos problemas, acentua ainda o autor duas ordens de questões fundamentais. Primeiro, evidencia que o capital se excedeu em todos os planos e o “progresso das forças da produção agrícola não erradicou a fome e a desnutrição”, porque isto “estaria em contradição com o imperativo da expansão “racional” do capital”. Desse modo, conclui que “o ritmo e a recalcitrância espontâneos da natureza já não são desculpas convincentes para justificar as condições de vida de milhões e milhões de pessoas que sucumbiram à miséria nas últimas décadas e continuam a perecer ainda hoje pela mesma causa”. (255) Por outro lado, evidencia que a prevalência da expansão e acumulação do capital “são fatalmente distorcidas contra os condenados à fome e à desnutrição, principalmente do Terceiro Mundo”; contudo, acentua, não implica que o “resto do mundo nada tenha a temer com relação a isso no futuro”. Principalmente porque hoje, além

(do) avanço dos métodos de produção” (que) já colocam em risco o escasso alimento básico dos que são compelidos a trabalhar para as “safras de exportação” e passam fome para manter a saúde de uma economia “globalizada” paralisante” (...) a interferência irresponsável na causalidade da natureza é a norma; a pesquisa de projetos de produção realmente emancipadores, a rara exceção. (255)

Em suma, o autor conclui:

a ciência e a tecnologia não podem ser considerados antídotos plausíveis. (...) A verdade realista é que a ciência e a tecnologia existentes estão profundamente incrustadas nas determinações que hoje prevalecem na produção, por meio das quais o capital impõe à sociedade as condições necessárias de sua existência instável. (...) O círculo vicioso da escassez artificialmente criada e imposta só poderá

ser quebrado com a reorientação qualitativa das práticas produtivas em direção a uma grande melhoria do índice, hoje desastrosamente baixo, de utilização de serviços, de bens e da capacidade produtiva (material, instrumental e humana), para a qual tanto devem ser canalizados os recursos da humanidade como ocorrer redefinição funcional da ciência e da tecnologia para esses objetivos emancipadores. (265)

O decisivo, portanto, é, segundo o autor, que nos limites do sistema do capital essa redefinição não se coloca como possibilidade em razão dos seus próprios princípios da acumulação e expansão e da direção de domínio e controle do metabolismo social, pois isso exigiria “um planejamento racional e abrangente de todos os recursos materiais e humanos (e) uma maneira radicalmente diferente de regular, pelos próprios indivíduos, o intercâmbio entre os indivíduos”. (267)

3. A liberação das mulheres

Com relação à questão da emancipação das mulheres como forma de expressão dos limites absolutos do capital, que vem se afirmando historicamente e adquiriu um caráter de “urgência num período da história que coincidiu com a crise estrutural do capital”, assevera Mészáros que não é possível satisfazê-la “sem uma mudança substantiva nas relações de desigualdade social estabelecidas”. (223) O desafio para o sistema do capital, nesse campo, conforme o autor, refere-se não somente à exigência de emancipação feminina, mas também a “suas associações inerentes relativas à necessária emancipação dos seres humanos em geral tanto em termos estritos de classes no capitalismo avançado como nas perversas relações destes com as massas exploradas do chamado “Terceiro Mundo” do domínio do capital, que sempre se afirma como sistema incuravelmente hierárquico de dominação e subordinação”. (224) Ou seja, a emancipação das mulheres traria como implicações a demanda por igualdade extensiva à sociedade e em confronto com o sistema de valores estabelecidos. Adverte que

Seria um milagre se o “microcosmo” do sistema do capital fosse ordenado segundo o princípio da igualdade real. Em seu conjunto, esse sistema não pode se manter sem reproduzir, com sucesso e de maneira constante, as relações de poder historicamente específicas pelas quais a função de controle se encontra radicalmente separada da, e de maneira autoritária imposta sobre a, força de trabalho pelas personificações do capital, mesmo nas variedades pós-capitalistas. (269)

Assim, diante dessas condições determinantes de dominação e hierarquia, a perspectiva de liberação das mulheres não pode ser atingida. Nesse particular, para Mészáros, “o aspecto mais

importante da família na manutenção do domínio do capital sobre a sociedade é a perpetuação e a *internalização* do *sistema de valores* (...) que não permite contestar a autoridade do capital, que determina o que pode ser considerado um rumo aceitável de ação dos indivíduos que querem ser aceitos como normais, em vez de desqualificados por “comportamento não-conformista”. (271) Desse modo, acentua que quando ocorrem problemas e dificuldades no processo de reprodução, atingindo também o sistema de valores, por exemplo, “a crescente onda de crimes”, (...) os porta-vozes do capital na política e no mundo empresarial procuram lançar mão sobre a família o peso da responsabilidade pelas falhas e “disfunções” (...) pregando de todos os púlpitos disponíveis a necessidade de retornar aos valores da família tradicional” (272), configurando, assim, a dimensão de tratar as questões pelos efeitos e consequências.

Nesse sentido, o autor reafirma que a questão da emancipação feminina nas condições prevalecentes de domínio do capital e das relações de poder existentes, se por um lado põe em questionamento os processos reguladores do sistema do capital porque a luta de liberação vai além de suas necessidades imediatas, ou seja, “atravessa todos os limites de classes sociais”, por outro, vem demonstrar a “total incompatibilidade de uma verdadeira igualdade com o sistema nas situações históricas em que essa questão não desaparece, não pode ser reprimida com violência (...) nem esvaziada de seu conteúdo e *realizada* na forma de critérios formais vazios”. (224) Em outras palavras,

Implorar a um sistema de reprodução sociometabólica profundamente perverso baseado na perniciosa divisão hierárquica do trabalho a concessão de “oportunidades iguais” para as mulheres (ou para o trabalhador), quando ele é estruturalmente incapaz de fazer isso, é transformar em zombaria a própria idéia de emancipação. A condição prévia essencial da verdadeira igualdade é enfrentar com a crítica radical a questão do modo inevitável de funcionamento do sistema estabelecido e sua correspondente estrutura de comando, que a priori exclui quaisquer expectativas de uma verdadeira igualdade. (289)

4. Desemprego crônico

Sobre a questão do desemprego crônico, o autor acentua que ele evidencia de forma substancial os antagonismos e as contradições inerentes ao sistema do capital. Aprofunda inicialmente sua análise no eixo do desemprego crônico e o significado real da “explosão populacional”, sustentando que o terror infundado sobre ela provém dos fundamentos conservadores da teoria malthusiana (“da lei pseudonatural do aumento da população como “o efeito de uma grande causa ligada à *natureza do próprio homem*”).

Para Mészáros, contudo, as chamadas leis inevitáveis da natureza “a constituição e a transformação da sociedade e o crescimento da população” não são naturais, mas “tendências sociais de desenvolvimento que podem ser corrigidas”, não podendo portanto ser ignoradas. Argumenta, nesse sentido, que em vez de

projetar determinações causais pseudonaturais e os remédios fictícios correspondentes com o fim de preservar, como “natural” e racionalmente inquestionável, o sistema socioeconômico inviável existente, devem-se identificar as causas sociais historicamente específicas e fazê-las acompanhar-se por práticas políticas e sociometabólicas viáveis. Qualquer alternativa metabólica viável à ordem estabelecida exige a harmonização das necessidades humanas com recursos materiais e humanos conscientemente geridos. Isso implica a adoção de medidas adequadas também no plano do crescimento da população, possibilitadas por transformações radicais da estrutura geral e das microestruturas da reprodução sociometabólica.(318)

No entanto, segundo o autor, no sistema do capital “a definição falsa dos problemas e a projeção otimista de soluções superpostas” relacionam-se ao fato de não se poder questionar a “*dinâmica interna*” desse sistema. Ao mesmo tempo que essas soluções se projetam sem serem consideradas as causas dos problemas, a questão do desemprego assume cifras alarmantes e é “ignorada e completamente deturpada”, ou seja, é justificada como apenas decorrente dos avanços tecnológicos e “descobertas científicas básicas”. Daí, conforme o autor, devido ao sistema ser incompatível com o planejamento abrangente e de serem ignorados os parâmetros estruturais do sistema, as respostas não são direcionadas à “coordenação racional dos poderes de produção com as necessidades humanas”. (321) Desse modo, os “remédios aceitáveis” diante do desemprego são aqueles “considerados externos à dinâmica social real” sob as mais diversas formas, como, por exemplo:

os trabalhadores têm que entender que já passou o tempo do pleno emprego”, e “ninguém pode ter um emprego vitalício” etc, ou, de maneira mais realista e cruel, de imposição de medidas autoritárias em nome da “autonomia dos indivíduos” (para se contentarem com empregos em tempo parcial), dentre outros. (319-321)

Na verdade, as circunstâncias atuais expressam uma situação extremamente grave de desemprego crônico em todos os países, pois, segundo Mészáros, atingem não só as “partes subdesenvolvidas” do mundo, mas também apresentam “implicações perigosas para a viabilidade continuada do modo estabelecido de reprodução sociometabólica, nos países capitalistas avançados”. (342) Esclarece que o que “hoje se chama de “explosão populacional”, “excesso de população”, significa, cada vez mais, “trabalho supérfluo” caracterizando um processo contraditório, porque

as grandes massas de pessoas em praticamente todos os campos de atividade que continuam a ser impiedosamente expulsas do processo de trabalho e consideradas “redundantes” pelos imperativos da expansão lucrativa do capital estão longe de poder ser consideradas supérfluas como consumidoras que asseguram a continuidade da reprodução ampliada e da autovalorização do capital. (321-322)

As graves conseqüências dessa tendência contraditória de expulsão dos trabalhadores do mercado de trabalho, conforme assinala o autor, já são visíveis há bastante tempo em todos os países avançados e subdesenvolvidos, configurando-se como uma situação dramática, visto que atingem o universo de todas as categorias, tanto de trabalhadores sem qualificação como de trabalhadores qualificados, afetando, ao mesmo tempo, de forma substancial e destrutiva, as condições de vida da força de trabalho e todo o sistema do capital.

Argumenta que no período de desenvolvimento histórico foi possível gerir as contradições e antagonismos internos do sistema por “*deslocamentos expansionistas*” e, nessas condições, podia-se considerar os índices de piora do desemprego como temporários, “gerando a ilusão de que o sistema natural de reprodução socioeconômica nada teria a temer porque seus ajustes mais cedo ou mais tarde seriam sempre executados com sucesso pelas “leis naturais”. Assim, o desemprego não se constituía uma “ameaça fundamental para o sistema enquanto se mantivesse a dinâmica da expansão e da acumulação lucrativa do capital”. Contudo, hoje, o processo de deslocamento expansionista e a acumulação do capital “sofrem uma interrupção importante” que se evidencia na crise estrutural do capital. E, desse modo, conforme acentua o autor, as contradições intrínsecas à dinâmica do sistema se expressam em todos os países capitalistas de “forma destrutiva” e até os defensores do sistema do capital “já se alarmam com a insegurança crônica”, visto que não existe possibilidade de mantê-las em “fronteiras externas, artificialmente criadas” no sentido de atender a “interesses seccionais, por mais poderosos que sejam”. Nesse sentido, afirma que “qualquer conversa sobre ‘coesão e harmonia regionais’ deve se manter na condição de otimismo injustificado, mesmo que as partes interessadas consigam montar, durante algum tempo, algum tipo de estrutura institucional ajustada a essa situação”. (340) De fato, afirma Mészáros,

como limite absoluto do sistema do capital, a contradição entre o capital transnacional e Estados nacionais e até mesmo entre o capital transnacional em expansão global e a composição artificial 'regionalizada' desses Estados não pode ser afastada, independentemente do quanto seja forte o desejo do grupo mais poderoso de capitalistas de uma cooperação harmoniosa das regiões que defendem o próprio interesse (uma noção absolutamente fictícia), principalmente quando se considera que as contradições do sistema se combinam quando seus limites absolutos são ativados. (340-341)

E assim, os problemas advindos dos conflitos de interesses entre o capital transnacional e os Estados nacionais articulados ao crescente desemprego crônico que “se desenvolve sob os imperativos estruturais objetivos e o controle necessariamente impiedoso do capital sobre o mundo (...) só podem intensificar as tensões internas disruptivas do modo dominante de reprodução sociometabólica em todos os planos e em todos os países”. (341) Para ele,

Estamos testemunhando: 1) um desemprego que cresce cronicamente em todos os campos de atividade, mesmo quando é disfarçado com “práticas trabalhistas flexíveis” um eufemismo cínico para uma política deliberada de fragmentação e precarização da força de trabalho e para a máxima exploração administrável do trabalho em tempo parcial; e 2) uma redução significativa do padrão de vida até daquela parte da população trabalhadora que é necessária aos requisitos operacionais do sistema produtivo em ocupações de tempo integral. (342)

E, nessas condições, “ativa-se a “explosão populacional”, sob a forma de desemprego crônico, como um limite absoluto do capital” (333), revestindo-se como um problema que ameaça todo o sistema do capital. Assim, independentemente de todas as tentativas de “manipulação política e econômica”, verifica-se um agravamento crescente dos problemas relacionados ao desemprego crônico, pois este tende a gerar “dinamite social dentro da estrutura do sistema do capital”. De fato, assegura Mészáros, o desemprego crescente “mina a estabilidade social” trazendo “consequências indesejáveis” que se expressam tanto no aumento dos índices de criminalidade entre os jovens, como em “denúncias violentas de agravos econômicos e formas de ação direta (...) trazendo o perigo de graves agitações sociais” (343), bem como desestabilização econômica e política do sistema do capital.

Portanto, para Mészáros, no cenário da crise estrutural a ativação dos limites absolutos é um fato decisivo do caráter de incontrolabilidade do sistema do capital. Evidencia que esse fato assume formas particulares de explicitação no desemprego crônico, na contradição entre o capital transnacional e os Estados nacionais, na liberação das mulheres e na degradação do ambiente natural. No entanto, argumenta que essas questões “não representam características isoladas”, constituindo, cada uma delas, “o centro de um conjunto de grandes contradições. Como tal, elas demonstram ser insuperáveis precisamente porque, em conjunto, intensificam imensamente a força desintegradora de cada uma e a influência global desses conjuntos particulares tomados em seu todo”. (222)

Por isso mesmo, com a ativação dos limites absolutos refletidos nos quatro conjuntos de problemas analisados, observa que nas tentativas de controle do sistema “estamos sujeitos a uma

tendência de determinações *crescentemente políticas*”, significando “uma reversão do longo período de ascensão histórica do capital em que as determinações econômicas predominavam no processo de reprodução sociometabólica”. (344)

Nesse sentido, apresenta-se como dimensão fundamental a continuidade da intervenção efetiva do Estado no comando e controle dos “processos socioeconômicos” do ponto de vista do capital, a despeito das perspectivas anteriores recentes com o keynesianismo e da “tentativa contraditória da direita radical de reduzir as fronteiras do Estado”, que apresentaram resultados insatisfatórios. Isto porque, pelo que vimos, o Estado como estrutura ‘corretiva de comando político’ é essencial na regulação das relações políticas, mas também, essencialmente, por pertencer à própria ‘base material do sistema do capital’, assume o papel fundamental orientado para ‘garantir e proteger a extração do trabalho excedente’ em consonância com as exigências de acumulação e expansão desse sistema. Dessa maneira, no modo de controle do metabolismo social do sistema do capital a manutenção e ampliação da intervenção do Estado para o capital se revestem como essenciais, nas condições atuais de crise estrutural, para viabilizar o dinamismo funcional e permanente desse sistema.

Diante da crítica feita por Mészáros e dos argumentos até então sublinhados, é possível afirmar, do ponto de vista da classe trabalhadora, que sob o sistema de controle do capital, a saída para a crise estrutural e, em especial, para a reversão das formas de degradação visível das condições de sobrevivência humana, não pode restringir-se à esfera política do Estado. Isto porque o Estado, como “estrutura totalizadora de comando político do capital”, coexiste articulado aos parâmetros e determinações fundamentais desse sistema voltado para a expansão e acumulação do capital.

Logo, é absolutamente necessário compreender que diante de um processo de reprodução social no sistema do capital, em essência destrutivo e desigual, as alternativas de reestruturação do poder público estatal e de reordenamentos políticos no interior desse sistema propostas por Castel, Rosanvallon, Salama e Valier, restringem-se aos limites da ordem existente. Ou seja, nas formulações desses autores a necessidade de uma forma alternativa de regulação da “nova questão social” sendo priorizada e sustentada em pactos de solidariedade, de gestão democrática e de cidadania e em reformas no interior do aparato estatal, centraliza-se na perspectiva de ajustes nos limites de uma política de Estado, no sentido de ampliar as oportunidades de inserção social e a organização da

sociedade. Direcionando-se, dessa forma, aos trabalhadores sem trabalho, à situação de precarização do trabalho que tem como “efeito visível o desemprego” e à fragilização dos mecanismos de segurança, identidade e representação social, que assinalam a ausência de “pertencimento social”.

Sendo assim, o alcance dessas proposições de gestão da “questão social” é fixado precisamente nos efeitos e consequências dessa questão, gerados historicamente no sistema de controle do capital que, como acentua Mészáros, essencialmente centraliza-se “na expansão do capital, a que deve se subordinar tudo o mais, e não o aperfeiçoamento das aspirações humanas e o fornecimento coordenado dos meios para a sua realização”. (131) As propostas dos referidos autores necessariamente se revestem como subsidiárias àquela tendência de interferência importante do Estado para o capital, ou seja, de intensificar as “determinações crescentemente políticas” acentuadas por Mészáros. E nessa visão parcial de reestruturar sem mudar a estrutura, tenderá a ser orientada para restabelecer apenas o controle sobre os antagonismos sociais, as iniquidades e processos acentuados de desumanização, como formas correspondentes às próprias determinações inerentes à estrutura do sistema do capital, e à sua própria fundamentação causal “a total incapacidade de tratar as causas como causas”.

Na direção da análise oferecida pelo autor, como sublinhamos anteriormente, o Estado moderno ao se constituir como “complemento da base material do capital” afirma-se de forma absolutamente imprescindível para viabilizar o dinamismo funcional e permanente desse sistema, configurando, portanto, uma conexão ontológica decisiva, à medida que Estado e sistema do capital revestem-se como unidades inseparáveis. Daí porque esse Estado, em suas funções “totalizadora e corretiva” que caracterizam sua dinâmica de intercâmbio com o sistema, precisamente na regulação do metabolismo social, assume seu “papel vital de garantir e proteger as condições gerais de extração da mais-valia do trabalho excedente”. Desse modo, com a prevalência dos determinantes estruturais em sua estrutura de comando, apresenta a implicação imediata de reforçar sua dominação operando decisivamente sobre o predomínio dos critérios de viabilidade e expansão do capital. E assim, diante do defeito estrutural do sistema do capital expresso na contradição da falta de unidade e fragmentação entre produção e controle, produção e consumo e produção e circulação, e da persistência dos antagonismos sociais intrínsecos a esse sistema, a intervenção “corretiva” do Estado sobre todas as questões fundamentais da sobrevivência humana deve continuar sendo priorizada em termos

estritamente limitados de seus “efeitos e consequências”. É por isto que, conforme afirma Mészáros, “a guerra à pobreza, tantas vezes anunciada com zelo reformista, especialmente no século XX, é sempre uma guerra perdida, dada a estrutura causal do sistema do capital os imperativos estruturais de exploração que produzem a pobreza”. (39)

Enfim, frente às determinações subjacentes do modo específico de controle e regulação social empreendido pelo sistema do capital e pelo Estado, definido por Mészáros como “a medida absoluta de eficiência econômica” (103), comprehende-se que na ordem estabelecida encontramo-nos frente a um desenvolvimento que em essência é desigual e contraditório, cujos resultados prosseguem e aperfeiçoam “a lei do desenvolvimento desigual das questões humanas”. Nesses termos, concluímos que nesse desenvolvimento, se nos períodos de ascendência do sistema do capital a ação do Estado pôde atenuar as desigualdades através de benefícios indiretos e políticas sociais, inserindo os gastos sociais na lógica da acumulação, hoje, na crise, a ação do Estado tem que absorver toda sorte de ganhos, daí porque vem eliminando todas as formas anteriores de distribuição e as conquistas procedentes das lutas sociais, configurando, desse modo, a prevalência das ações sociais repressivas, focalizadas e emergenciais.

Como vimos nos capítulos destinados à análise das incidências históricas e das tendências que marcam a ação do Estado na área da infância e da juventude na atualidade, ao contrário de uma perspectiva centrada nas necessidades e aspirações humanas, a ação política estatal esteve e persiste, ora focalizada nos mínimos efeitos e expressões da realidade opressiva, dura, e de expropriação das possibilidades e das condições de vida material e social, ora na inércia como forma de resposta. Por esta via específica de regulação residual, a intervenção estatal, através de suas instituições socio-políticas, torna possível estender *temporalmemente* as crises endógenas no interior do sistema de proteção social, sem contudo superá-las em nenhum sentido, como temos vivenciado e testemunhado há algum tempo, pois os métodos e mecanismos de administração da proteção e das crises em nada diminuem o peso e a severidade das dramáticas condições de sobrevivência e desenvolvimento humano plasmadas nas situações que muitos têm conceituado como barbárie.

CONCLUSÃO

Na primeira parte de nosso trabalho a análise desenvolvida partiu do exame da situação contemporânea da proteção social à infância e à juventude, das suas condições de emergência, evolução e tendências, tendo como referência a investigação dos traços gerais que resultaram da vida que experimentamos e continuamos a vivenciar nesse campo da criança e do adolescente.

Por que começamos explicando a vida na área da proteção social a crianças e adolescentes, em vez de iniciar por uma discussão teórica? Por que principiamos pelas questões postas pela realidade, pelas experiências, pelos dados para localizar e identificar os processos que são sinalizados e os seus desdobramentos? Enfim, por que tentamos recuperar os diversos aspectos singulares da proteção em momentos determinados de sua evolução, seus traços essenciais e como estes se articulam no movimento maior da sociedade?

Para que pudéssemos apreender as dimensões e os significados sociohistóricos da proteção social na realidade contemporânea, o nosso estudo começa pela análise direta dos processos institucionais, sociais e políticos na dinâmica constitutiva da política de atendimento suas características, pressupostos e as alternativas de respostas. Procedendo deste modo, isto é, tendo como pressuposto que na busca do conhecimento as determinações serão dadas pelo objeto, efetivando este as exigências e a possibilidade de ser apreendido pela subjetividade, procuramos captar como vêm se projetando as tendências no interior dos processos de regulação social em nome da “proteção integral”. Nesse sentido, buscamos fundamentalmente o imediatamente dado, indicando este posições para a formulação de conceitos e categorias teóricas e o conhecimento da processualidade histórica da proteção à infância, suas características, o que tem de diferente, suas especificidades e articulação com seus traços universais, ou seja, sua relação com o todo. Nessa direção, tivemos como preocupação um tratamento analítico para permitir, tanto superar a mera constatação de fatos e a sua fragmentação, como também aproximações necessárias à compreensão dos processos e das alternativas de respostas, distinguindo seus contornos, direção e desdobramentos e identificando os seus elementos determinantes na realidade contemporânea marcada pela crise do sistema do capital.

Iniciemos, então, esta conclusão pelos elementos fundamentais desse percurso, interrogando-nos: em que medida podem ocorrer ou não mudanças ou avanços reais capazes de circunscrever a realidade como indicação para respostas que privilegiem as necessidades humanas postas?

A resposta a essa questão nos remete aos processos históricos analisados, bem como às propostas e dimensões fundamentais de regulação social, presentes na realidade contemporânea. Nessa direção, tentaremos, em seguida, determinar alguns elementos e categorias constatadas no estudo dos processos reais e das modalidades de regulação que vêm direcionando as ações da esfera estatal e da sociedade, bem como nas concepções e componentes teóricos e ideológicos presentes na realidade, quando se coloca em pauta a problemática da regulação social no ordenamento social e político capitalista.

Partindo das produções dos autores analisados, das suas concepções e alternativas de respostas face aos problemas e contradições que vivenciamos, expressos numa forma de sociabilidade atravessada pela pauperização absoluta, parece-nos decisivo iniciar pelas questões levantadas a partir da investigação (cf. item 5 do capítulo II na Parte I), que dizem respeito à compreensão da natureza do Estado no nosso tempo.

Como vimos, Mészáros nos apresenta uma das contribuições mais significativas sobre essa temática quando argumenta que o Estado moderno, ao se constituir como complemento da “base material do sistema do capital”, afirma-se como absolutamente imprescindível para viabilizar o dinamismo funcional e permanente desse sistema. Nessas condições, na forma de “*estrutura totalizadora de comando político*”, o Estado assume as funções ‘corretiva e totalizadora’ e, assim, precisamente, passa a existir e se estruturar na regulação do metabolismo social sob os parâmetros e determinações fundamentais do sistema voltado para a expansão e acumulação do capital. Ou seja, conforme o autor, para “garantir e proteger as condições gerais de extração da mais-valia do trabalho excedente (e) livrar a ordem global de suas crescentes dificuldades e contradições”. (131) Essa concepção da natureza do Estado, em seus significados essenciais, constitui o eixo central para a compreensão do alcance e dos limites intrínsecos das concepções e proposições de modernização e de reformas nesse Estado apresentadas por Castel, Rosanvallon, Salama e Valier, para fazer frente às graves consequências sociais e tentar remediar os desajustes e desequilíbrios gerados nos processos de

acumulação do capital. Em primeiro lugar, no limite esses autores centralizam suas análises na “nova questão social” e propõem como solução uma forma de regulação do Estado pelos vieses de reestruturações das modalidades anteriores do Estado Social/Providência, ou sob o suporte da vertente neo-estuturalista, mas não definem a natureza desse Estado no sistema do capital. Em consequência, a esfera política é colocada como resolutiva da “nova questão social” dos supranumerários, dos inúteis no mundo, das situações de pobreza generalizada e das desigualdades sociais. Desse modo, apontam em direções convergentes para a via da reforma do perfil do Estado, podendo este assumir as dimensões de um *Estado ativo e protetor, Estado serviço e Estado solidarista*, como se fosse possível esse Estado ser assim, ou seja, ter essas feições sob a regência do sistema do capital. Por outro lado, os autores não negam a “questão social”, ao contrário, abordam, a partir da realidade, a questão moral da miséria, a perda dos vínculos de pertencimento social, a pobreza extrema, a degradação da condição salarial e as graves situações do desemprego estrutural e da precarização do trabalho. A partir daí, os seus esforços são condensados em proposições de reformas no aparelho estatal, essencialmente políticas, seja através de uma ética distributiva, seja pela instauração de “novo contrato social”, de novas formas de solidariedade e de processos democratizantes voltados para propiciar a inclusão e a coesão social. E, assim, inscritas nos limites das estruturas da ordem capitalista não ultrapassam o próprio caráter de uma reforma limitada e circunscrita à manutenção dessa ordem.

Com esse horizonte, os autores reafirmam uma posição diametralmente oposta a Mészáros, à medida que não centralizam suas análises nos determinantes do sistema capitalista – a expansão e a acumulação do capital e seus limites estruturais, que explicam o desenvolvimento da gestão do Estado como estrutura totalizadora e corretiva desse sistema. A reforma no perfil do Estado pela via política postulada por todos eles encontra na insuperável articulação e complementaridade do Estado com o sistema do capital a sua impossibilidade.

Na verdade, nas circunstâncias atuais de crise estrutural do capital, as soluções alternativas apresentadas por Castel, Rosanvallon, Salama e Valier, prioritariamente reconfiguram a necessidade de uma forma de governabilidade centralizada na regulação das estruturas econômicas capitalistas e da “nova questão social”. Deriva daí o movimento de regulação política sobre os perversos efeitos sociais, cujo quadro de referência essencial continua sendo a ação reformadora do Estado. Em

conseqüência, emergem as propostas de *reinvenção* do Estado Providência, de refuncionalização do Estado social-democrata, de reconstrução e aperfeiçoamento do poder político de gestão do Estado pelas vias da interação, do reforço aos vínculos sociais, do consenso, da solidariedade social e da ética da liberdade de todos, articulando assistência econômica e participação social para a inclusão. Por essas vias se desdobram as perspectivas de resolutividade da “questão social” com acentuações conceituais específicas entre os autores. Retomemos alguns elementos essenciais que dão sustentação a essas perspectivas.

Em Castel, o problema central da “inscrição social” se resolve no fortalecimento dos vínculos com o trabalho e da coesão social, sendo necessário, para tanto, se identificar os condicionantes a partir das situações concretas de “dissociação”. Nesse sentido, concebe que é em torno da “situação do *status*” que se desdobra o essencial da problemática da proteção social, visto que a questão da subordinação operária tem como elemento fundante a questão do “pertencimento e da identidade” e não a exploração enquanto motor da estrutura econômica do sistema do capital. Portanto, para o autor, a “crise de integração” se evidencia a partir da precarização do trabalho gerando a perda da hegemonia do contrato social e novas modalidades de exclusão. Isto o leva a supor, de forma equívoca, que o que não está incluído hoje, já esteve, sendo desse modo decisivo para ele renovar o sentido e a intensidade da intervenção estatal no âmbito das proteções para dar conta das “situações de risco”, das condições de vulnerabilidade e da “quebra dos vínculos sociais”. Para tanto, argumenta que essa intervenção do Estado tem como premissa essencial a noção de “*solidariedade*”, entendida como a dimensão de “pertencimento de cada um ao todo social”. Ela seria, portanto, o grande eixo para promover a inclusão e a coesão social.

A noção de “solidariedade” associada a princípios democráticos serve também de fundamento às proposições de refundação do Estado Providência em Rosanvallon. Para o autor, a reinvenção desse Estado está fundamentada no exercício da “solidariedade social” e da democracia. A rigor, para o autor, os problemas sociais na realidade contemporânea não se configuram mais em termos de riscos de caráter aleatório e homogêneo, principalmente porque as situações de exclusão, de desemprego e de vulnerabilidade estão em níveis cada vez mais estáveis. Com essa leitura argumenta que é uma impossibilidade real a abordagem do Estado baseada no princípio securitário que, anteriormente,

“pressupunha a igualdade dos indivíduos diante dos riscos sociais” (56), sendo, assim, necessária uma abordagem “à luz do conhecimento das diferenças existentes entre os homens”. A saída, portanto, para a “nova questão social” está numa abordagem estatal eminentemente política, com a renovação do princípio da “solidariedade” sob o imperativo das situações individuais e, no sentido explícito, como em Castel, em *reforçar os vínculos sociais*. Esta “solidariedade social” consiste “em organizar a segurança de todos, ela implica a compensação das disparidades de *status*” e, sendo assim, o “Estado solidarista” tem como constituinte o critério de seletividade permitindo uma redistribuição de benefícios com base nas diferenças individuais e nas desigualdades. Se os referidos autores convergem sob o ponto essencial de reforço dos vínculos e do *status* dos indivíduos tendo em vista a inserção social, a dimensão específica em Rosanvallon recai na política de *inserção pelo trabalho* dando corpo à luta contra a exclusão, na qual afirma a prioridade da intervenção do Estado pela focalização das questões dos indivíduos particulares, de seu *status* na sociedade e não a universalização dos mecanismos de proteção social, guardando, assim, estreita relação com os princípios neoliberais. Isto porque, para o autor, a noção de inserção associada a uma nova relação entre direito e obrigação cria espaços de participação social dos indivíduos, configurando o que denomina “obrigações positivas”, nas quais se ultrapassa a visão de indivíduo subordinado e passivo. Desse modo, segundo ele, se estabelece uma relação de “implicação recíproca” das obrigações do indivíduo e da sociedade, de “compromissos” voltados para a efetividade dos direitos. Nessa direção, aponta como possível solução para os problemas sociais a transferência de parte dos benefícios sociais para organismos não-governamentais e para o terceiro setor, propiciando a multiplicação de serviços coletivos e locais, e comportando, assim, uma dimensão diversa daquela que comprehende o Estado como a única modalidade “de realização da solidariedade coletiva”. Nesses termos, a noção de solidariedade, em sua concepção, passa a ser estendida para a sociedade em geral e alicerçada nas situações particulares dos indivíduos e não em identidades coletivas. Em outras palavras, significa uma noção que, a nosso ver, se define em estreita correlação aos princípios neoliberais prevalecentes, e que serve para justificar, na atualidade, a redução das respostas do Estado às necessidades sociais.

Efetivamente, consideramos que essa noção de “*solidariedade social*” que repousa na construção de fortes vínculos entre indivíduos e sociedade seria, como argumenta Montaño, “a

impulsora de uma nova cultura carregada de valores altruístas, colaboracionistas, onde empresários, trabalhadores e cidadãos em geral estariam percebendo a necessidade de ajuda ao próximo; ela estimularia a participação cidadã (...), cada quem se sentindo responsável pela solução das próprias necessidades como dos carecimentos de seu vizinho e da sua comunidade”. Significa, portanto, como analisa o autor, a ocultação no fenômeno de “*auto-responsabilização dos usuários particulares*” do real processo de “*des-responsabilização estatal (e do capital)* com a resposta às seqüelas da questão social”.

Como vimos em Salama e Valier, as saídas apontadas para a “crise” contemporânea da “questão social” também se circunscrevem no âmbito de reformas no Estado, através de uma nova modalidade de gerenciamento estatal privilegiando políticas de cunho neo-estruturalistas. Sob esse viés de caráter estruturalista privilegiam o “aspecto relacional” que fundamenta essa vertente, ao relacionarem a necessidade de uma ética, que insere questões morais, com a necessidade de “eficiência econômica”. E, assim, formalizam a proposta de uma política social considerada como diversa das políticas liberais, ou seja, uma política que viabilize o “livre desabrochar de cada um na sociedade capitalista” e a “modernização com equidade”, requerendo, portanto, uma ativa intervenção do Estado na área econômica e dos direitos sociais no interior desta sociedade. Esta proposta vai se constituir num “modelo básico” que os autores explicitam como uma “terceira via” para o combate à pobreza e às desigualdades sociais, e a qualificam como uma “necessidade ética” que corresponde à prioridade para o social. Nessa direção, defendem reformas estruturais tanto nas formas de solidariedade como nos padrões de inserção internacional, subtendidas em termos de reestruturação econômica e de gestão política do Estado. Aí se desdobram as conexões com as propostas de Castel e Rosanvallon prioridade para a *solidariedade*, prioridade para as *políticas focalizadas* nos segmentos vulneráveis (com vocação de se tornarem universais), prioridade da ética que inclui o apoio a processos de *democratização política* inscritas no interior do ordenamento capitalista.

As proposições e respostas aventadas por esses autores centralizam-se, portanto, na refuncionalização do Estado, na valorização da democracia e da solidariedade como grandes eixos para a resolução das seqüelas da “questão social”, nos limites do sistema do capital.

Como vimos em Mészáros, devido ao limite intrínseco e essencial do sistema de “não tratar as

causas como causas”, deriva a prevalência de mudanças “apenas no plano dos efeitos manipuláveis deixando inalteradas suas bases causais historicamente há muito estabelecidas”. (177) Nessas condições, concluímos que as perspectivas de aperfeiçoamento do Estado, sem considerar as bases de fundamentação causal e da “temporalidade retroativa do sistema”, obviamente são projetadas na esfera de mudanças e melhorias limitadas, na realidade marginais, na medida em que se mantém o quadro estrutural desse sistema e a sua direção em operar de forma restrita através de ações corretivas nos efeitos e consequências dos problemas, deixando em aberto as condições essenciais de mudanças qualitativas. Isto porque, como afirma Mészáros, no sistema do capital “a mudança deve ser produzida pela inovação estritamente instrumental, que se pressupõe obviamente benéfica (...) É por isso que as verdadeiras mudanças qualitativas são inaceitáveis pois colocariam em risco a coesão da ordem estrutural aceita”. E conclui: “as exigências de expansão e as relativas aos custos, ou seja, de “expansão lucrativa” e de “eficiência econômica”, predominam nas alterações a serem buscadas em termos essencialmente quantitativos”. (176-179)

Compreendemos que os limites intrínsecos das formas de expressão e ação política do Estado são resumidos à sua função de “comando político do sistema” e à sua retórica política esvaziada das condições objetivas da realidade social. Com todas as imensas complicações, antagonismos e contradições inerentes ao sistema do capital, as tarefas voltadas à ênfase repetida na necessidade de controle das emergências por não tratar as causas como causas, conforme analisa Mészáros, indicam claramente que, nesse espaço, o poder político estatal e sua ação são muito limitados. Portanto, concluímos que esperar a gestão de uma nova direção social estatal consequente (ou seja, uma forma de intervenção continuada e pautada na necessidade social) tendo por base as determinações legais e jurídicas, vem se revelando como uma impossibilidade. Pois, enquanto a ação é imediatamente focalizada e parcial e em extensão estritamente limitada no nível dos efeitos manipuláveis, as condições de vida aviltantes e desumanas permanecem as mesmas de antes.

Da recuperação que procuramos fazer sobre pontos relevantes de debate sobre a natureza do Estado e a possibilidade de reformas no aparelho estatal, é decisivo que tentemos determinar nesta conclusão dimensões fundamentais da realidade presentes nos processos reais de regulação social, para então apreender, no contexto do sistema de reprodução econômico-social, as possibilidades ou

não de avanço qualitativo no plano das necessidades humanas, demarcando assim a continuidade ou não de se persistir ignorando os problemas daqueles segmentos em situação de vulnerabilidade social.

É evidente que ao se analisar a configuração específica e os contornos fundamentais da intervenção do Estado tanto nos eventos como nos acontecimentos parciais investigados, aponta-se em direção à reprodução continuada da ordem social prevalecente. Nesse particular, nos acontecimentos que representaram um período de mudanças na concepção das ações para a infância e a juventude, definindo nitidamente o significado da política de atendimento em termos da proteção integral, pôde-se perceber a definição de ações sociais tendentes a obscurecer as linhas delimitadas, por exemplo aquelas voltadas para punição dos pais de meninos e meninas trabalhadores nas ruas, bem como os contornos da continuidade de políticas inconsistentes que reproduziam a própria fragmentação e fragilidade das estruturas institucionais. Ou seja, fragilidade expressa em programas e projetos continuamente lançados, retomados e interrompidos, sem falar naqueles que, de gestão em gestão governamental, vêm sendo atualizados, algumas vezes orçados, mas em seguida simplesmente arquivados. Isto porque, tendo como medida ações emergenciais, imediatas e temporais, não apenas os meios permaneciam os mesmos articulados às suas definições e direção políticas, mas a própria organização dos processos de proteção permanecia situada em propostas parciais e de curto prazo.

Vimos também que, ao longo das lutas políticas empreendidas, mesmo desafiando criticamente as concepções predominantes e arbitrárias como condição elementar para tentar reverter as ações circulares e repressivas, e também reafirmando a possível validade de perspectivas mais amplas para guiar a ação imediata do Estado, o problema que se evidenciava era o de este Estado assumir e implementar diretamente as perspectivas de proteção através de estratégias e processos políticos institucionais praticáveis. Como resultado, dada a dificuldade inerente à realização de uma ação mais ampla para além do emergencial como estratégia própria estatal, permanecia o fosso entre a dimensão de uma proteção viável e as condições institucionais historicamente estabelecidas de tratar o contingencial como um fim em si mesmo, reiterando, assim, o objetivo e a direção social produzida pela ordem estabelecida permanecer com as estratégias de ação ancoradas nas condições da *velha e atual* perspectiva de dar uma mínima cobertura às questões de violência e desproteção social, as quais já não são as mesmas pois apresentam sinais de extrema gravidade.

E, assim, as opções e as margens de ação têm permanecido e se esgotado nesse campo contingencial. Mas a forma de potencialidades objetivas para modificações e mudanças, quando se perpetua a confrontação entre as contínuas crises de legitimidade no sistema de proteção, dada a própria inércia como forma de resposta do Estado, e uma realidade desumanizante de crianças e adolescentes, pode continuar prevalecendo no horizonte essa potencialidade, através da luta política orientada objetivamente para novas opções. Essa posição, nos limites postos da forma de ação correspondente ao Estado, não significa que se possam atingir avanços e resultados positivos, vez que, como tem ficado demonstrado na história, essa direção de luta não tem mudado as situações, mas de forma significativa tem colocado em relevo as contradições e o conflito entre as estruturas e opções estatais e institucionais e as situações de degradação visível das condições de vida, as quais cada vez mais têm se tornado intoleráveis.

Na trajetória da investigação vimos que o gerenciamento das questões da proteção social à infância e à juventude, no período de 1990/2004, teve no ordenamento sociojurídico sua fonte de justificação para a regulação social. E, assim, sob os princípios da normativa jurídica, que delimitou um novo patamar da política centrado na doutrina da proteção integral, deu-se início ao movimento de implementação de uma proposta conjugada entre o Estado e a sociedade na direção de formular e executar políticas frente às demandas sociais e econômicas do segmento infanto-juvenil.

O novo dimensionamento da política, ao tempo que representava um significativo avanço histórico em relação às legislações precedentes, assinalava, todavia, dois elementos determinantes: o primeiro refere-se à delimitação do campo específico das políticas sociais e assistenciais como a única via possível de promoção e garantia dos direitos fundamentais na ordem capitalista; e, segundo, a continuidade da mesma determinação de fundo de regulação social pela esfera legal, comportando, assim, uma nítida dimensão jurídico-política aos mecanismos e procedimentos voltados para a proteção. Esses elementos conjugados expõem a forma legítima de proteção e regulação social das situações de vulnerabilidade social e dos efeitos considerados “disfuncionais” na ordem social estabelecida. Desse modo, concluímos que, na medida em que meninos e meninas em “risco social” e em situação de rua não se constituem numa relação recíproca como a do Estado e sistema do capital, mas como um fenômeno de superfície, as exigências reguladoras inscrevem-se na conjugação entre as

determinações jurídicas e os processos das políticas sociais e assistenciais.

Realmente, a mediação jurídica revela-se como elemento de continuidade no dimensionamento e estruturação da regulação social da problemática da criança e do adolescente. Senão vejamos. A partir do momento em que o Estado assumiu o domínio da proteção social à infância e à juventude, verifica-se que a história dessa proteção começa a se estruturar pela esfera da regulamentação jurídica com a promulgação dos Códigos de Menores. Evidentemente, muitos já analisaram, passando pelo crivo de uma jurisdição especial, a situação da infância pobre e miserável foi assumida como problema de domínio público estatal a partir de 1927, com princípios e diretrizes de proteção e controle socio-penal. Essa característica de regulação pela esfera legal e limitada em sua extensibilidade ao segmento de abandonados e delinqüentes, manteve-se por um longo período histórico não sem problemas ou contradições, pois desde o princípio e crescentemente com o passar do tempo, os seus resultados foram extremamente negativos, expressos nas manifestações perversas das condições de vida desse segmento. Dessa maneira, a despeito da tutela estatal, assim como de todos os esforços promocionais de manipulação dos problemas e de enfrentamento de contínuas crises no sistema, as consequências negativas da modalidade de proteção social pelas vias tentadas de repressão, punição, protetiva ou assistencial, reproduziram em escala ampliada a ineficiência política e social do Estado em promover benefícios reais à reversão da problemática. Contudo, a direta sustentação promovida e executada pelo Estado nessa área da proteção, sob ação combinada dos poderes constituídos, em especial o judiciário, por um longo período histórico viabilizou a sua continuidade.

Entretanto, especialmente nos anos oitenta, o modelo da política nacional do bem-estar do menor evidenciava sinais de refluxo irreversível. Retomemos alguns pontos essenciais. As bases políticas e organizacionais desta política estatal, gerenciadas pela FUNABEM, ruíam apesar das múltiplas tentativas de redefinições e reformas empreendidas para a modernização do sistema, que acenavam para supressão das suas contradições mais problemáticas. Identificamos em primeiro lugar aquela concernente à dualidade entre o sistema de proteção assistencial que tinha como objetivo a extinção das tradicionais práticas repressivas e, ao mesmo tempo, mantinha seu caráter subordinado aos dispositivos jurídicos do Código de Menores, os quais fundamentavam a direção e o campo de intervenção dos organismos estatais e privados em linhas e modalidades de atendimento institucional

protetivo-repressivas. E, em segundo, a contradição entre a dimensão conceitual de crianças e adolescentes como “sujeitos de direitos”, presente na auto-reforma do sistema nos anos oitenta, e as práticas institucionais restritas às situações de marginalidade de menores carentes e de conduta anti-social com soluções parciais que tendiam ao agravamento crescente de crianças e jovens em “situação irregular” e punham como problema a legitimação institucional. Nesse sentido, as estratégias de modernização e os processos desencadeados no curso alternativo das ações empreendidas pelo Estado para recompor e salvaguardar a legitimidade e continuidade desse sistema de proteção foram insuficientes para responder às crescentes requisições da realidade e superar a crise que gerou o seu esgotamento. Além do mais, não se deve esquecer que o esgotamento do modelo encontrava seus limites na própria natureza que fundamentava aquele projeto político de “bem-estar do menor” a manutenção da ordem social pela padronização de processos administrativos e mecanismos de controle pontuais, punitivos e assistencialistas , os quais passavam ao largo das causalidades e das exigências sociais da problemática da infância e da juventude brasileiras.

No curso da história este é o ponto onde podemos ver claramente a significação e os elementos determinantes que inexoravelmente têm demarcado a política de proteção da infância e da juventude. Na verdade, quando a determinação fundamental é manter o funcionamento da ordem estabelecida e controlar problemas considerados “disfuncionais”, consequentemente, os métodos para solucionar os problemas permanecem subordinados às formas de gestão política e administrativa. É compreensível, em vista desse elemento determinante de manter o ordenamento social, que, ao longo da trajetória da política de proteção estatal, de 1927 até os dias atuais, os métodos para solucionar os problemas acumulados circunscritos às determinações políticas e administrativas e subordinados aos efeitos da problemática tenham se estendido de forma imediatista, totalmente destituídos de uma justificativa em relação as suas causas fundamentais, mas, pelo contrário, voltados para remover algumas de suas manifestações mais problemáticas. A esse respeito, parece-nos indispensável remarcar aqui que as diversas soluções e práticas combinadas que emergiram em diferentes circunstâncias históricas como reguladoras das situações de abandono, de conduta anti-social, de vivência nas ruas, oscilaram entre as mais antiquadas e perversas confinamento, violência e repressão , até as de proteção residual sem cobertura às necessidades humanas emergentes.

Por algum tempo, especialmente durante a década de 90, considerava-se que com a implantação da doutrina da proteção integral instituída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, poder-se-ia testemunhar um novo ordenamento político e social para a criança e o adolescente. Esta dimensão representava uma expectativa maior dos setores governamentais e não-governamentais que, em linha de frente, creditavam ao projeto jurídico-político dos direitos a resolutividade da problemática social e a possibilidade de superação da política jurisdicional menorista. O avanço histórico que supostamente assim se desdobraria deveria assinalar o começo de uma fase qualitativamente superior do desenvolvimento histórico da política de atendimento, com reflexos de melhoria substancial para a infância e a juventude.

Atingir essa perspectiva de superação da doutrina da “situação irregular” nas circunstâncias projetadas do direito formal como garantidor da proteção e da promoção dos direitos subscrevia-se idealmente nas produções de então, nos debates e nos processos políticos de estruturação do novo sistema, englobando a definição e a articulação dos órgãos necessários (como os Conselhos de Direitos e Tutelares), bem como os reordenamentos das práticas institucionais. Após um processo bem-sucedido de lutas políticas, vimos que as dificuldades e contradições ultrapassavam as possibilidades que idealmente impulsionaram o movimento para “fazer valer os direitos” conquistados. Ao mesmo tempo que se tinha como referência a normativa jurídica, vimos o quanto era complexa a institucionalização dos seus princípios partindo da realidade existente estruturada historicamente em práticas institucionais fragmentadas e fundamentalmente voltadas aos interesses difusos de manter e sustentar seus objetivos limitados, estes diretamente adequados ao perfil histórico de cada instituição de atendimento, seja ela governamental ou não-governamental. Sendo assim, o engajamento das instituições de atendimento ao projeto político dos direitos era deveras problemático, sobretudo porque estavam condicionadas tanto às atividades específicas de suas organizações, centradas na sua sobrevivência, em seus projetos, suas prioridades, como também pela direta sustentação proporcionada pelo Estado, através de recursos financeiros.

Por outro lado, a estes limites locais na institucionalização do modelo de proteção eram acrescidos limites estruturais, à medida que, a partir da década de 90, sob os parâmetros neoliberais foram justificados e intensificados, na realidade brasileira, os processos de reestruturação produtiva,

desregulamentação e privatização dos serviços sociais, de redução

do papel social do Estado, bem como das conquistas no âmbito dos direitos sociais, contabilizando, desse modo, um complexo ordenamento econômico-social no qual vêm se reproduzindo e sedimentando a concentração de renda, as desigualdades sociais e a pauperização generalizada.

Desse modo, no contexto de crise da ordem capitalista, as restrições de universalização e de cobertura de serviços sociais, aceleradas em função de políticas de ajustes econômicos, incidiram negativamente sobre as possibilidades estatutárias da proteção integral, ao tempo que se acentuaram como limites a focalização e segmentação das políticas públicas, estrategicamente priorizadas pelo Estado. De modo distinto ao apontado nos princípios de referência pela legislação para instituir mudanças na forma e conteúdo da proteção, como vimos na primeira parte de nosso trabalho, as tentativas de reordenamento institucional limitaram-se à composição das estruturas formais de gestão e alocação das entidades nos regimes de atendimento estabelecidos na legislação, não ocorrendo, portanto, mudanças significativas de conteúdo nas formas tradicionais de atenção ou a ampliação de serviços e criação de programas essenciais de cobertura às demandas sociais. Nessas condições, as situações de violência e de violações de direitos, apesar de serem alvo contínuo de matérias dos meios de comunicação com a divulgação de estatísticas de órgãos oficiais e de estudos e trabalhos de pesquisadores, têm subsistido a todos os questionamentos, denúncias, debates, ações e pactos políticos firmados pelos organismos estatais e não-governamentais que exercem o papel de promoção e defesa dos direitos sociais. Testemunhamos, todavia, a disposição de profissionais, do Estado e da sociedade, de buscarem novas alianças e estratégias de proteção social e, a partir delas, foi possível desenvolver conjuntamente algumas iniciativas de projetos, como o de Proteção Social com o Ministério Público, bem como encaminhar proposições ao Estado e ao município para estruturação de programas na área da violência contra crianças e adolescentes. Lamentavelmente, as perspectivas nessa última direção permanecem ainda como intenções, visto que a prevalência vem sendo dada nas intervenções substancialmente temporais e imediatas como uma determinação estruturalmente constituída do processo de ação estatal. Assim, nesse campo, portanto, parece-nos legítimo inferir que a direção estatal de tratar as situações pelas margens não resulta de uma pretensa falta de “vontade política”, mas da própria natureza e das funções básicas deste Estado, fundadas nas determinações estruturais do

ordenamento capitalista.

No entanto, ao mesmo tempo que esse traço constitutivo de ações residuais permanece, evidencia-se de forma contraditória que as funções reguladoras e de controle social do Estado são reduzidas ou eliminadas, a exemplo das situações da violência, das iniquidades e dos processos de desumanização expandidos, expondo claramente a viabilidade limitada de controle do Estado sobre as condições de exclusão, pelas quais uma grande maioria da sociedade é mantida em situação de negação completa de suas necessidades vitais e elementares de existência.

Como ficou demonstrado, em nosso Estado de Alagoas, o campo da política da infância foi se constituindo predominantemente determinado por práticas políticas que mesmo voltadas para a negação do velho sistema de proteção, preservavam o fazer imediato e as linhas anteriores de atendimento fragmentadas, paralelas, conflitantes e descontínuas, limitando as ações institucionais à administração de algumas melhorias parciais. Identificamos, assim, que a reprodução de soluções de tipo parcial era extensiva às esferas do Estado e das organizações não-governamentais, representando uma tendência predominantemente cristalizada na história da proteção. Esse elemento de sintonia entre os diversos organismos sociais fortalecia a dimensão praticista e bloqueava possíveis mudanças qualificadas de atenção. Se o resultado desse entrelaçamento parecia prefigurar que não havia alternativas mais amplas de proteção a serem implementadas, por certo ele sinalizava para a conformação da uma forma atrofiada de “administração” da problemática da criança com pouca ou nenhuma direção estratégica de interferência na realidade, pois gravitava apenas no plano jurídico-ideal, sem condições, portanto, de apresentar resultados práticos efetivos de proteção social, bem como em termos da superação do ordenamento anterior. Parece-nos indiscutível que, com essas dimensões, a política de proteção social implementada, em seu conteúdo e estrutura operacional, não responde, seja ao ideário da proteção integral, seja às demandas de atenção concretamente postas hoje a questão de vivência e sobrevivência de meninos e meninas nas ruas, do extermínio aberto de crianças e adolescentes, enfim, da brutal condição material de vida a que estão expostos. Tudo isso nos permite concluir que prevalecem discursivamente as declarações políticas da legislação sem a sustentação de alternativas e processos materiais adequados.

Por mais conflitantes e desalentadoras que tenham sido as tentativas empreendidas no sentido

de circunscrever a realidade como indicativa para respostas do Estado às situações de violência e desproteção social, e de lutar no âmbito da política por possíveis mudanças no sistema de proteção social, elas refletiram um desafio objetivo na direção de conferir sentido e significado aos processos de intervenção do poder público e das organizações sociais, através de objetivos precisos e estratégias de ação voltadas para as exigências sociais. Em contrapartida, essa direção assumida na evolução da política da criança e do adolescente, comportando um conteúdo ofensivo de desvelamento das situações de violência e desproteção através das investigações que desenvolvemos, contabilizou, como vimos, inúmeros confrontos e retrocessos. Na verdade, os confrontos e antagonismos enfrentados configuraram-se como uma *relação de luta* entre as formas particulares de manutenção de uma proteção residual e emergencial e os significados das expressões desumanas de existência de crianças e adolescentes. Ocorre que, nessa relação, mesmo que não se tenha alcançado mudanças substantivas nas formas de proteção, pois prevaleceu o poder político do Estado no direcionamento de ações pontuais e fragmentadas, conseguiu-se articular a partir de aproximações da realidade, ou seja, de aspectos empíricos postos na imediaticidade, alternativas possíveis que visavam romper com o ordenamento político da proteção e contrapunham-se aos interesses e à direção social prevalecente, colocando, assim, em pauta a problemática da regulação e do controle social do Estado e da sociedade, ou seja, as fragilidades e ineficiência do tratamento dispensado à criança e ao adolescente. Nesse sentido, parece-nos possível afirmar que, ao longo do tempo, esse processo representou um passo significativo de força em oposição às formas predominantes de inércia e de omissão do poder público em face dos problemas humanos de crianças, adolescentes e de suas famílias.

Contudo, se, de um lado, esse processo delineava a sua importância como instrumento de luta contra existências desumanas é necessário também apontar as suas limitações. No campo das alternativas as ações empreendidas foram assumidas pelo nosso grupo, ainda que paradoxalmente muitos tenham a ele se integrado temporariamente, inclusive o Estado e o município, configurando, desse modo, que não se caracterizou um processo de ação coletiva capaz de integrar ganhos significativos. Nesse particular, as potencialidades de mudança foram convertidas pela estrutura de gestão estatal, visto que, através de composições políticas conseguiram aglutinar os interesses parciais das diversas instâncias institucionais, em função do desenvolvimento das *operações de retirada de*

meninos das ruas e do pacto social, estabelecido em 2003, o qual afirmava explicitamente a execução prioritária dos projetos emergenciais voltados para tentar remediar alguns efeitos da problemática da infância e da juventude, garantindo, assim, a funcionalidade do sistema e, ao mesmo tempo, revertendo as condições de efetividade das perspectivas que se delineavam, como por exemplo do Projeto RUA. Apesar do peso decisivo das proposições, representado em objetivos por mudanças nas formas de proteção, mesmo inscritas dentro da ordem social estabelecida, o limite maior de realização das ações se impunha no nível superior da direção política do Estado, centrado nos efeitos da problemática, daí porque aquelas proposições não podiam estruturalmente ser integradas no sistema de proteção social. Esse era o método, de modo algum radicalmente novo; pelo contrário, era precisamente o mesmo pelo qual historicamente o Estado tem conseguido manter minimamente em funcionamento as ações de proteção social, porém, sem eliminar as contínuas situações de crise que põem em questão o tratamento negativo face às condições de vida desumanas de crianças e jovens e, de forma acentuada, a debilidade das suas funções corretiva e de regulação social.

O que se coloca é a impressão de que a problemática de crianças e adolescentes no máximo pode ser controlada com uma proteção emergencial, mas não ser enfrentada ou superada em níveis substantivos, privilegiando-se as necessidades humanas postas. Esta impressão, a nosso ver, falseia a realidade e tende a considerar inúteis as possibilidades de alternativas e iniciativas políticas que abram caminhos no sentido de implementar um padrão qualitativo de atenção às necessidades, descartando, desse modo, as reformas limitadas e a paralisia política. Todavia, se na conjuntura atual essa direção está bloqueada ou não emerge com nitidez, visto que persiste a inércia do Estado em assumir uma intervenção orientada para as inúmeras requisições materiais e sociais e se mantêm os modelos de programas tradicionais de emergência, intermitentes e pontuais, em estreita relação com a programática neoliberal, esse fato não significa que a dramática realidade de desproteção e de violência institucionalizada permaneça sem que se possam buscar alternativas reais.

Parece-nos, no entanto, que imaginar ou admitir a sua permanência infinita seria um grande equívoco, visto que não são eliminadas em nível geral as contradições e as tensões geradas, pondo em questionamento as bases de sustentação possíveis do sistema de gestão. Pelo contrário, elas se acumulam e se expressam em várias dimensões: no agravamento das condições de reprodução e de

vulnerabilidade social do segmento de crianças e adolescentes e de suas famílias; na persistência da violência institucionalizada como norma em unidades de atendimento estatal, evidenciando que o Estado não dá as costas para o seu próprio passado, ou seja, às práticas repressivas que vigoravam sob o Código de Menores; nas pressões sociais que emergem continuamente da sociedade, principalmente de empresários, gerando antagonismos com os poderes públicos; na instabilidade que acompanha a gestão estatal no sistema de proteção com inúmeras pressões externas, dada a impossibilidade de apresentar resultados efetivos, inclusive aos organismos dos programas federais que vêm sendo implementados, minando a legitimidade das forças políticas e impondo contínuas buscas de soluções políticas para o reordenamento do sistema.

Assinala-se, assim, a precipitação de um processo singular que não pode mais ser ignorado, pois descortina claramente a sua causalidade intrínseca posta na inércia do Estado e de seus organismos como a manifestação maior do agravamento das contradições do sistema de proteção, visto que vêm se reduzindo e eliminando as margens de ações mais amplas ou a introdução de mudanças significativas. O que tem tornado as coisas piores é a continuidade do domínio das mesmas concepções e estratégias regressivas que se reciclam em práticas pontuais e proposições fundadas na punição e na opressão, e, sobretudo, na omissão de encaminhamentos contra a violência, desaparecimentos e extermínio de crianças e adolescentes, inclusive, como vimos, daqueles sob a tutela estatal.

Entre as diversas reflexões que essas contradições peculiares suscitam, é importante assinalar o que a própria situação de instabilidade nas formas de regulação social representa como realidade histórica. Parece fora de questão que vivemos um momento de grande dissonância, de ruptura profunda, no qual se evidencia com a maior clareza possível a separação entre as intervenções estatais de proteção e as necessidades sociais, tornando cada vez mais complexo o controle direto do Estado. Em outras palavras, o presente não configura uma convivência estável entre as formas de regulação social e as requisições da realidade que possa permitir apenas que se consolidem as posições de inércia e de naturalização das perversas situações de meninos e meninas em situação de rua e em “risco social”. Assim, a situação na verdade é particularmente séria, pois nada existe que possa justificar o modelo de ações de emergência como a única solução viável e “*possível*” diante da gravidade da

situação de crianças e jovens em convivência diária com as piores formas de existência humana.

Com tudo isso, concluímos não haver nenhum indicio capaz de sugerir que esse Estado tenha condições de circunscrever a realidade como indicação para respostas que privilegiam as necessidades humanas postas e, assim, enfrentar e assumir essa direção, devido, sobretudo, à sua natureza de “comando político do sistema do capital” com as suas funções “totalizadora e corretiva”, como analisa Mészáros, em estreita correspondência com a própria fundamentação causal do sistema de tratar os problemas em “seus efeitos e conseqüências e não as causas como causas”. Pelo contrário, como vimos, dada a essa sua própria natureza, esse Estado vem assumindo apenas a retórica dos princípios constitucionais e estatutários e estendendo uma prática de proteção restrita e parcelar, em contraposição aos direitos solenemente proclamados.

Contudo, mesmo que na realidade atual não estejam colocadas condições objetivas no horizonte das necessidades sociais e de um novo ordenamento social e político para além do sistema do capital, a perspectiva da luta social adquire importância, pois tende a permitir com maior intensidade a impossibilidade de se legitimar a inércia estatal e de se deixarem as situações sem resposta, bem como de se conciliar com a posição do imediatismo, tornando aleatórias as questões essenciais das necessidades humanas. Nesse sentido, nos limites do ordenamento atual da sociedade e sob o peso das tendências que se estendem em intervenções fragmentadas, focalizadas, intermitentes e ao sabor das emergências, a ação política de resistência coloca-se em perspectiva para que busquemos mudanças possíveis, mesmo que de curto prazo, sem, todavia, deixar de ter como horizonte a perspectiva de uma nova sociedade.

Desse modo, evidencia-se a exigência de estratégias constituídas que possam rechaçar mediações centradas no reforço da ordem constituída, ou seja, de falsas mediações que, como analisa Mészáros, poderiam ser motivadas “pelas necessidades ideológicas de 'conciliação', 'legitimização' e 'racionalização' (esta última no sentido de aceitar e idealizar as relações sociais prevalecentes)”. (581) Nessa direção, possibilitando a vinculação de objetivos estratégicos à mediações parciais dos movimentos sociais que possam ser capazes de articular novas formas de atuação nas lutas sociais no sentido do desvelamento da realidade e em posição contrária às inter-relações que se estendem na

direção de compromissos de pactos emergenciais e limitados à esfera politicista.

A continuidade da desmistificação do conteúdo e do alcance das ações de proteção, e não apenas negá-las, e da socialização da realidade contra a tendência que se configurou socialmente de naturalização da condição de crianças e adolescentes em convivência com a violência social e institucionalizada e com situações desumanas e, desse modo, *invisíveis* para o sistema de garantia de direitos, configura-se como uma potencialidade, podendo permitir o florescimento dos antagonismos e das contradições e a visibilidade dos limites de controle social do Estado, continuamente estendidos. Se essas se configuram como as margens possíveis de ação de resistência no marco da ordem do capital, a perspectiva é de continuar na contramão das tendências que interditam as possibilidades de melhorias nas condições materiais de vida de meninos e meninas e de uma grande maioria da população, em nada marginais, e não na contramão das requisições postas pela realidade.

RÉSUMÉ

Cette étude problématise l'évolution, les tendances, les prolégomènes et les éléments déterminants des formes de protection et de régularisation sociales de l'enfance et de l'adolescence. On cherche appréhender dans les processus réels de constitution et de développement de la protection totale aux enfants et aux adolescents, en Alagoas, les dimensions et les signifiés socio-historiques de cette protection dans la réalité contemporaine, dans laquelle vient se reproduire un modèle d'attention et de contrôle social restreint aux effets et aux conséquences des situations de pauvreté, de destruction et de violence. Pour cela, le point de départ ce n'est pas l'analyse théorique du système de protection, mais l'apport sur les incidences historiques, les tendances prédominantes, l'orientation sociale et la politique appliquée par l'État et par la société, les alternatives, les contradictions et les dédoublements dans la gestion et la mise en exécution du système de promotion et d'assurance de droits, établi par les Statuts de l'Enfant et de l'Adolescent. Dans ce processus, l'analyse problématise la profonde dissonance entre l'intervention de l'État et les nécessités sociales des enfants et des adolescents, en permettant des avancées dans l'étude théorique sur la nature de l'État du système du capital et sur ses éléments fondants qui caractérisent les formes de régularisation sociale, restreints à la manipulation des effets et non des causes des problèmes sociaux. Nos conclusions s'orientent vers la réflexion et le débat sur les limites et la causalité intrinsèque dûs à l'inertie de l'État et de ses organismes devant les processus inhumains de reproduction sociale de l'enfance et de l'adolescence et les actions possibles de résistance, selon l'ordre du capital, contre les tendances qui interdisent les améliorations dans leurs conditions de vie.

Mots clés : la protection sociale ; l'État moderne ; la violence institutionnalisée ; la non-protection sociale.

RESUMEN

El estudio problematiza la evolución, las tendencias, los presupuestos y elementos determinantes de las formas de protección y regulación social de la infancia y de la juventud. Se busca aprender en los procesos reales de constitución y desenvolvimiento de la protección integral y para niños y adolescentes en Alagoas las dimensiones y significados socio históricos de esa protección en la realidad contemporánea, en la cual se vienen reproduciendo un padrón de atención y de control social restricto a los efectos y consecuencia de las situaciones de pobreza, victimización y violencia. Para eso, el punto de partida de la pesquisa no es el análisis teórico del sistema de protección y si el abordaje sobre las incidencias históricas, las tendencias prevalecientes, la dirección social y política impartida por el Estado y por la sociedad, las alternativas, contradicciones y desdoblamiento en la gestión e implementación del sistema de promoción y garantía de derechos, establecidos por el Estatuto del Niño y del Adolescente. En ese proceso, el análisis problematiza la profunda disonancia entre la intervención estatal y las necesidades sociales de los niños e adolescentes, permitiendo así avanzar en el estudio teórico sobre el Estado del sistema del capital, su naturaleza y sobre los elementos causales del sistema que caracterizan a sus formas de regulación social, éstas restrictas a la manipulación de los efectos y no a las causas de los problemas sociales. Con eso, nuestras conclusiones se dirigen a la reflexión y al debate sobre los límites e la causalidad intrínseca colocados en la inercia del Estado y de sus organismos delante de los procesos deshumanos de reproducción social de la infancia y de la juventud, y las márgenes posibles de acción de resistencia, en el marco del orden del capital, contra las tendencias que interditaban mejoras en sus condiciones materiales de la vida.

Palabras Clave: Protección Social; Estado moderno; Violencia Institucionalizada; Desprotección Social.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho.** Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 1. edição, São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

BRASIL. PACTO PELA INFÂNCIA. II Reunião de Cúpula de Governadores Pela Criança. 500 Dias de Ação pela Criança. 7 de julho de 1993, Brasília.

BRASIL. Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, Departamento da Criança e do Adolescente. Brasília, 2001.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. 2^a ed. Petrópolis: RJ, Vozes, 1998.

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE ZUMBI DOS PALMARES. **A Violência contra crianças e adolescentes em Alagoas 1990/1999.** De Biro-Biro a Labirinto: uma década de violência contra crianças e adolescentes. Maceió, junho/2000.

_____. **Violência contra crianças e adolescentes no Estado de Alagoas: Relatório sobre violência criminalizada no ano de 1996.** Maceió AL, 1996.

_____. **Violência contra crianças e adolescentes no Estado de Alagoas: Relatório de mortes violentas no ano de 1995.** Maceió 1995.

_____. **Relatório de mortes violentas de crianças e adolescentes no Estado de Alagoas em 1994.** Maceió: CEDECA/MNMMR, 1994.

_____. **Relatório de mortes violentas de crianças e adolescentes no Estado de Alagoas em**

1993. Maceió: CEDECA/MNMMR, 1993.

_____. **Assassinatos de crianças e adolescentes no Estado de Alagoas em 1992.** Maceió: CEDECA/MNMMR, 1992.

_____. **Assassinatos de crianças e adolescentes no Estado de Alagoas em 1990-1991.** Maceió: CEDECA/MNMMR, 1991.

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE ZUMBI DOS PALMARES.

NÚCLEO TEMÁTICO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Relatório da Pesquisa.

Adolescentes autores de atos infracionais: o atendimento em conflito com a Lei em Alagoas. Maceió, 2004.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Relatório da IV Caravana Nacional de Direitos Humanos.

O sistema febem e a produção do mal. Brasília, 2001.(mimeo.)

COSTA, Antônio C. et alii. **Brasil criança urgente.** A Lei 8069/90. São Paulo: Columbus Cultural Editora, 1990,

_____. **A criança, o adolescente e o município.** Entendendo a implementação da Lei nº 8.069/90, Brasília: UNICEF/FCBIA, 1990.

_____. **Aventura pedagógica.** Caminhos e descaminhos de uma ação educativa. São Paulo: Columbus, 1990.

CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA. MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL. **Trabalhando conselhos de direitos, abrigos, com Famílias.** São Paulo: CBIA/IEE-PUC/SP, 1993.

CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

Plano estadual de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Maceió, junho de 1996.

_____ **Plano estadual de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil.** Maceió-Al, 2002.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Plano municipal de atenção à criança e ao adolescente.** Gestão 2000-2002. Maceió/AL.

_____ **Plano municipal de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.** Maceió 2001.

EXTRA. Cooperativa de Comunicação do Estado de Alagoas. Ano 6, N° 284 , Geral 1., 12/8/2004.

FALEIROS, Vicente. Infância e processo político no Brasil. In. PILOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene, **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: IDN, Ed. Universidade Santa Úrsula, Amais, 1995, p. 49-98.

FUNDAÇÃO DE APOIO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE FUNACRIAD. Relatório de Atividades 2001 2003. Maceió: março de 2004.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico. 1980.

_____ Censo Demográfico. 2000.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. A Infância Brasileira nos Anos 90. Brasília:DF, 1998.

Jornal O DIÁRIO, 7/1/1993.

Jornal FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Cotidiano, 27/8/1994.

Jornal FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Cotidiano, 19/9/1999.

Jornal FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Cotidiano, 16/4/2000.

Jornal FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Cotidiano, 10/7/2001.

Jornal FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Cotidiano, 5/4/2001.

Jornal GAZETA DE ALAGOAS, 7/1/1993.

Jornal GAZETA DE ALAGOAS. Geral, 10/01/2004.

Jornal GAZETA DE ALAGOAS. Política, A 2, 10/01/2004.

MALTA, Cláudia V. M. **Direitos Sociais/Exclusão.** Crianças e adolescentes nas ruas de Maceió.

Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1997. Dissertação de Mestrado.

_____. **Breve histórico do Fórum de defesa da criança e do adolescente em Alagoas.** Maceió, novembro de 1995. (mimeo)

_____. **Crianças e adolescentes em risco social a questão da ocorrência de apreensões em Maceió.** Maceió/Al, abril de 1999. (mimeo)

_____. A Problemática da Violência Contra Crianças e Adolescentes: Os Direitos Violados. In. **Serviço Social, Trabalho e Direitos Sociais,** AMARAL, Maria Virgínia B. e PRÉDES, Rosa L.,

(Orgs). Maceió: EDUFAL, 2001.

_____. **A Violência naturalizada.** Maceió, 2003. (mimeo)

MALTA, Cláudia V. M; RAMOS, Vanda A. Reflexões sobre a implantação de órgão de defesa da criança e do adolescente em Maceió. Maceió/Al, 1990.

_____. **Meninos e meninas nas ruas de Maceió.** Maceió, 1991. (mimeo)

_____. **Quadro demonstrativo de instituições públicas e entidades particulares que trabalham com a questão do menor.** Maceió, 1989. (mimeo)

MALTA, Cláudia V. M.e VERAS, Mariluce. Caracterização da criança e do adolescente no município de Maceió. Maceió: EDUFAL,1998.

_____. A Década de 90: Desproteção Social e Violência Contra Crianças e Adolescentes. In **Serviço Social: temas em debate.** PREDES, Rosa et. al, (Orgs) Maceió: EDUFAL, 2002.

MALTA, Cláudia; VERAS, Mariluce; VASCONCELLOS, Edmilson. A utilização acentuada de substâncias psicoativas por adolescentes de Maceió. In **Caderno de Debates do Conselho Estadual de Comunicação.** Alagoas, Julho/Agosto 2004.

MALTA, C.V.M; VASCONCELOS, E. R; SANTOS, M.E; PINHEIRO, M..A. Estruturação e articulação da rede unificada de atendimento à criança e ao adolescente. PROJETO RUA. Maceió: NTCA/UFAL/Juizado da Infância/CEDECA/SEMCAS, 1999.

MÉSZÁROS, Istiván. Para Além do Capital. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL. CBIA Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência: **Missão Institucional/Diretrizes Básicas**. Brasília: 1991.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Departamento da Criança e do Adolescente - DCA. **SIPIA. Projeto Institucional**, Brasília/DF, 1997.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA É ASSISTÊNCIA SOCIAL/MPAS. **FUNABEM**. Ano 20. Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, dezembro/1984.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. NÚCLEO TEMÁTICO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE ZUMBI DOS PALMARES. **Projeto de proteção social a crianças e adolescentes de Alagoas**, Maceió, 2000.

_____. **Levantamento das demandas de violência contra crianças e adolescentes nos órgãos de defesa de direitos em Maceió**. 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA. 1º Centro de Apoio Operacional. Núcleo de defesa dos Direitos da Infância e da Juventude. **Termo de compromisso**. 15 de abril de 2003.

MONTAÑO, Carlos E. **Terceiro setor e reestruturação do capital**. O Canto da Sereia. Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 2001, Tese de Doutorado.

NETTO, J. Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In. LESBAUPIN, Ivo (Org). **O Desmonte da nação. Balanço do governo FHC**. 3ª ed.. Petrópolis; Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 75-89.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993. (Coleção questões da nossa época; v. 20).

NÚCLEO TEMÁTICO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE/UFAL. **Caracterização do menor na cidade de Maceió.** Relatório de Pesquisa. Maceió, 1989.

_____. **Caracterização do menor na cidade de Maceió.** Relatório de Pesquisa. Maceió, 1990 - 1991.

_____. **Caracterização do menor na cidade de Maceió.** Relatório de Pesquisa. Maceió, 1993.

_____. **Levantamento quantitativo de meninos e meninas nas ruas de Maceió.** Relatório de Pesquisa de Contagem. NTM/MNMMR. Maceió, maio 1993.

_____. **Prostituição infanto-juvenil em Maceió.** Relatório de Pesquisa. Maceió: 1994.

_____. **Caracterização da criança e do adolescente de/nas ruas de Maceió.** Relatório Final da Pesquisa 94/95. Maceió, 1995.

_____. **Levantamento quantitativo de meninos e meninas nas ruas de Maceió em 1996.**
Relatório de Pesquisa de Contagem, set. 1996.

_____. **Caracterização da criança e do adolescente nas ruas de Maceió.** Relatório de Pesquisa. Maceió, 1996.

_____. **Condições de vida de crianças e adolescentes de Maceió.** Relatório de pesquisa. Maceió, 1997.

_____. **Caracterização da criança e do adolescente em situação de risco social em Maceió.**
Relatório de Pesquisa Documental na Delegacia da Criança e do Adolescente. Ago. 1997-ago. 1998.

_____. **A região fumageira de Alagoas. Perfil socioeconômico das famílias de produtores e trabalhadores.** Relatório de Pesquisa Maceió: UFAL UNICEF, 1999.

_____. **A criança e o adolescente em situação de risco social nas ruas de Maceió.** Maceió: Relatório de Pesquisa de Contagem. NTCA/UFAL, 1999.

_____. **Programa de incentivo ao acesso e permanência na escola para crianças e adolescentes em situação de risco social em Maceió.** Bolsa escola Cidadã. Maceió: NTCA/UFAL SEE, 1999.

_____. **Caracterização de crianças e adolescentes em situação de risco social nas ruas de Maceió.** Relatório de Pesquisa. Maceió: dezembro 2000.

_____. **Direitos violados: a violência contra crianças e adolescentes no município de Maceió.** Relatório de Pesquisa. Maceió, junho de 2001.

_____. **A criança e o adolescente em situação de risco social nas ruas de Maceió.** Relatório de Pesquisa de Contagem. Maceió/Al, agosto de 2002.

_____. **Dimensões das violações de direitos de crianças e adolescentes em Maceió.** Relatório de Pesquisa. Maceió: NTCA/UFA, 2002.

NÚCLEO TEMÁTICO MULHER E CIDADANIA. **Condição de vida de crianças e adolescentes explorados sexualmente em Maceió/Al.** Relatório de pesquisa. NTMC/NTCA, 1998.

NÚCLEO TEMÁTICO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. INSTITUTO DE PROCESSAMENTO DE DADOS **Projeto de implantação do centro de referência para atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência.** Maceió, 2002.

O JORNAL, Caderno Cidades, Maceió/Alagoas, 19/12/2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALAMA, P. VALIER, J. **Pobreza e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. Diretoria da Criança e do Adolescente. Departamento de Garantia de Direitos. **Projeto de implantação do sistema de informação para a infância e a adolescência no Estado de Alagoas/SIPIA**. Maceió, abril de 1998.

_____. Protocolo de Cooperação Interinstitucional. **Sistema de informação para a infância e a adolescência no Estado de Alagoas/SIPIA**, Maceió, junho de 1998.

REVISTA ISTO É. Perspectiva 2004. MIRANDA, R MAGNO, C. Falta de Perspectiva, **Adeus meninos**. Brasília DF: Ed. Três, 7/1/2004.

SEDA, Edson. **O novo direito da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Gráficos Bloch, sd.

SIMONETTI, Cecília; BLECHER Margaret (org.) **Do avesso ao direito**. São Paulo: Malheiros, 1994.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e à adolescência no Brasil contemporâneo. In. PIOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene, **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: IDN, Ed. Universidade Santa Úrsula, Amais, 1995.

LISTA DE SIGLAS

ABESS	Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social
ACORDE	Associação Alagoana de Combate e Prevenção ao Uso de Drogas
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEDECA	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Zumbi dos Palmares
CEDEPSS	Centro de Documentação e Pesquisa em Políticas Sociais e Serviço Social
CELATS	Centro Latino Americano do Trabalho Social
CELATS	Centro Latinoamericano de Trabalho Social
Centro ERÊ	Projeto Alternativo de Apoio a Meninos e Meninas de Rua
CESMAC	Centro de Estudos Superiores de Maceió
CIELA	Centro Interuniversitário de Estudos da América Latina, África e Ásia.
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRM	Centro de Ressocialização Masculino
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DST	Doença Sexualmente Transmissível
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMATUR	Empresa Alagoana de Turismo
FCBIA	Centro Brasileiro Para Infância e Adolescência
FEBEM	Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FIPLAN	Fundação Instituto de Planejamento do Estado de Alagoas
Fórum DCA	Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
FUNACRIAD	Fundação de Apoio à Criança e ao Adolescente
FUNDAC	Fundação de Apoio à Criança e ao Adolescente
FUNDEC	Fundação de Desenvolvimento de Comunidades
FUNDEPES	Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa
GATT	Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana - AIDS
IPD	Instituto de Processamento de Dados
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MFC	Movimento Familiar Cristão
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MPE	Ministério Público Estadual
NEAB	Núcleo de Estudos Afro Brasileiros
NTCA	Núcleo Temático da Criança e do Adolescente
NTMC	Núcleo Temático da Mulher e Cidadania
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMEP	Organização Mundial para Educação Pré-escolar
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAI	Programa de Ações Integradas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil